III 21760

Anton Trăilescu

Drept administrativ

Partea specială

Ediţia 2

Editura C. H. Beck

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBL. CENTR. UNIV.
M. „EMI..ESCU" IAȘI
DREPT
III 21.760

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CURS UNIVERSITAR

Drept administrativ

Partea specială

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TRĂILESCU, Anton

Studii: Universitatea din Sibiu, Facultatea de Drept administrativ (1986); atestat în Drept (1991) în cadrul Facultăţii de Drept, Universitatea din Bucureşti; Studii doctorale în cadrul Universităţii „Babeş-Bolyai" din Cluj-Napoca (1994-1998); doctor în drept.

Activitate: Secretarul judeţului Timiş (1991-1995); lector universitar la Universitatea de Vest din Timişoara (1995-1998); conferenţiar universitar la Universitatea de Vest din Timişoara (1998-2001); profesor universitar la Universitatea de Vest din Timişoara (din 2001); avocat în Baroul Timiş (din 1995); arbitru la Curtea de Arbitraj Comercial de pe lângă Camera de Comerţ, Industrie şi Agricultură din Timişoara (din 2002).

Publicaţii: 3 lucrări în calitate de unic autor, 2 în calitate de coautor, între care: *Actele administraţiei publice locale*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002; *Tratat elementar de drept administrativ*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005; *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010; *Drept funciar şi publicitate imobiliară*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2001; 50 de studii şi articole în calitate de autor sau coautor în diverse reviste de specialitate (din care 9 în lucrările unor conferinţe internaţionale).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III -21.760

Anton Trăilescu

D67814

Drept administrativ

Partea specială

Ediţia 2

- revizuită şi adăugită -

0 000009 00918 BCUIAŞI

Editura C.H. Beck
Bucureşti 2020

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

FOTOCOPIEREA INTERZISĂ!

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 şi 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune şi se pedepseşte cu închisoare sau cu amendă. Prin ***reproducere,*** conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace şi sub orice formă.

Nu vă faceți părtaşi la distrugerea cărții!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

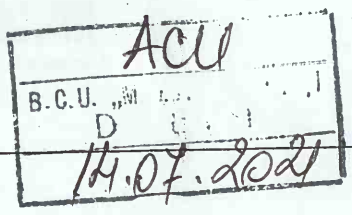
Drept administrativ. Partea specială
Copyright © 2019, 2020 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
TRĂILESCU, ANTON
Drept administrativ : partea specială / Anton Trăilescu - - Ed. 2.. -
Bucureşti : Editura C.H. Beck, 2020
Conţine bibliografie
ISBN 978-606-18-1021-5

34

ACU
B.C.U. „M ...
D ...
14.07.2021



Editura C.H. Beck
Calea Plevnei, nr. 172, et. 3-4, Sector 6, Bucureşti
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Claudiu Onişoară

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Abrevieri IX

Capitolul I. Actele administraţiei publice 1
Secţiunea 1. Formele de activitate a administraţiei publice 1
Secţiunea a 2-a. Clasificarea actelor administraţiei publice 3

Capitolul II. Actele administrative unilaterale sau de autoritate 5
Secţiunea 1. Definiţie şi trăsături caracteristice 5
Secţiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrative de autoritate 9
Secţiunea a 3-a. Condiţiile de valabilitate ale actelor administrative de autoritate 11
Secţiunea a 4-a. Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate 32
§1. Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice 32
§2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate 34

Capitolul III. Actele administrative de gestiune 45
Secţiunea 1. Noţiune, clasificare, trăsături 45
Secţiunea a 2-a. Contractele administrative 46
§1. Trăsături specifice, clasificare şi definiţie 46
§2. Procedura încheierii contractelor administrative şi condiţiile de valabilitate ale acestora 49
§3. Efectele contractelor administrative 51
§4. Încetarea efectelor contractelor administrative 52

Capitolul IV. Examen special asupra unor contracte administrative 55
Secţiunea 1. Contractul de concesiune de bunuri publice 55
§1. Noţiunea şi trăsăturile contractelor de concesiune 55
§2. Obiectul contractului de concesiune 56
§3. Părţile contractului de concesiune 56
§4. Condiţii procedurale prealabile încheierii contractului de concesiune 59
4.1. Iniţierea procedurii de concesionare 59
4.2. Organizarea şi desfăşurarea licitaţiei 61
4.3. Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune 66
§5. Încheierea propriu-zisă a contractului de concesiune 67
§6. Efectele contractului de concesiune 68
§7. Încetarea contractului de concesiune 70
Secţiunea a 2-a. Contractul de achiziţii publice şi unele aspecte privind contractul de concesiune de lucrări şi servicii publice 74

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§1. Noţiunea, clasificarea, trăsăturile şi formele contractului de achiziţie publică ... 74
§2. Părţile contractului de achiziţie publică ... 78
§3. Obiectul contractului de achiziţie publică ... 80
§4. Procedura atribuirii contractului de achiziţie publică ... 81
4.1. Principiile care stau la baza procedurii atribuirii contractului de achiziţii publice ... 81
4.2. Tipuri de proceduri de atribuire a contractului de achiziţie publică ... 82
4.3. Publicarea anunţurilor de intenţie, de participare şi de atribuire a contractului de achiziţie publică ... 84
4.4. Documentaţia pentru atribuirea contractului de achiziţie publică ... 84
4.5. Elaborarea, depunerea şi evaluarea ofertelor ... 85
4.6. Anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică ... 90
§5. Încheierea, modificarea şi încetarea contractului de achiziţie publică ... 91
§6. Efectele contractului de achiziţii publice ... 96
§7. Procedura administrativ-jurisdicţională de soluţionare a contestaţiilor în materia atribuirii achiziţiilor publice, concesiunilor de lucrări şi concesiunilor de servicii ... 100
7.1. Aspecte generale privind această procedură ... 100
7.2. Părţile şi obiectul jurisdicţiei administrative în materia achiziţiilor publice ... 101
7.3. Procedura de soluţionare a contestaţiilor de către Consiliul Naţional ... 102
7.4. Soluţiile pe care le poate pronunţa Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor ... 107
7.5. Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor ... 108
§8. Procedura exclusiv judecătorească de soluţionare a litigiilor apărute în faza atribuirii contractelor de achiziţii publice, contractelor de concesiune de lucrări şi contractelor de concesiune de servicii ... 111
§9. Procedura soluţionării litigiilor izvorâte din contractele de achiziţii publice, contractele de concesiune de lucrări şi contractele de concesiune de servicii ... 113
Secţiunea a 3-a. Contractul de parteneriat public-privat ... 119
§1. Noţiune, forme, părţi, obiect şi cauză ... 119
§2. Procedura atribuirii contractului de parteneriat public-privat ... 120
§3. Încheierea şi clauzele contractului de parteneriat public-privat ... 122
§4. Modificarea şi încetarea contractului de parteneriat public-privat. Unele aspecte şi consecinţe specifice ... 125

Capitolul V. Examen special asupra actelor administraţiei publice în domeniile amenajării teritoriului şi urbanismului ... 127
Secţiunea 1. Aspecte generale privind amenajarea teritoriului şi urbanismul ... 127
Secţiunea a 2-a. Documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism ... 129
§1. Noţiunea, clasificarea şi conţinutul documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism ... 129

§2. Procedura adoptării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism ... 136
Secţiunea a 3-a. Autorizarea construcţiilor ... 140
§1. Categorii de lucrări care nu pot fi executate fără autorizaţie de construire şi excepţiile de la această regulă ... 140
§2. Procedura autorizării construcţiilor ... 143
2.1. Competenţa autorităţilor administraţiei publice locale în materia autorizării construcţiilor ... 143
2.2. Formalităţi procedurale anterioare emiterii autorizaţiei de construire ... 145
2.2.1. Avize şi acorduri ... 145
2.2.2. Certificatul de urbanism: noţiune, natură juridică şi procedură de emitere ... 147
§3. Autorizaţia de construire. Noţiune şi procedură de emitere ... 151
§4. Amplasarea construcţiilor ... 156
§5. Atribuirea terenurilor pentru construcţii. Contractul de concesiune ... 160
§6. Obligaţiile beneficiarilor, proiectanţilor şi executanţilor lucrărilor de construire ... 164
Secţiunea a 4-a. Răspunderea juridică în domeniul construcţiilor ... 166
4.1. Fapte ce constituie abateri la regimul juridic al construcţiilor ... 166
4.2. Răspunderea contravenţională ... 169

Capitolul VI. Controlul actelor administrative ... 176
Secţiunea 1. Controlul administrativ ... 176
Secţiunea a 2-a. Controlul judecătoresc (contenciosul administrativ) ... 181
§1. Noţiunea şi istoricul instituţiei contenciosului administrativ în România ... 181
§2. Trăsăturile şi clasificarea contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 ... 184
§3. Condiţiile de admisibilitate a acţiunii directe în contenciosul administrativ ... 188
§4. Procedura contenciosului administrativ ... 212
4.1. Competenţa instanţelor de contencios-administrativ ... 212
4.2. Procedura în faţa primei instanţe de contencios-administrativ ... 215
4.3. Suspendarea judecătorească a executării actelor administrative unilaterale ... 217
4.4. Soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de contencios administrative pe fondul cauzei ... 222
4.5. Căile de atac împotriva hotărârii primei instanţe de contencios administrativ ... 225
§5. Executarea hotărârilor instanţelor de contencios-administrativ ... 228
Secţiunea a 3-a. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative de autoritate (Excepţia de nelegalitate) ... 233

Capitolul VII. Răspunderea contravenţională ... 237
Secţiunea 1. Noţiunea răspunderii contravenţionale şi noţiunea de contravenţie ... 237

Secţiunea a 2-a. Competenţa autorităţilor publice în materia reglementării şi sancţionării contravenţiilor 238
Secţiunea a 3-a. Sancţiunile contravenţionale: noţiune şi clasificare 241
Secţiunea a 4-a. Subiectele răspunderii contravenţionale şi cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei 243
Secţiunea a 5-a. Procedura constatării contravenţiei 245
Secţiunea a 6-a. Procedura aplicării sancţiunilor contravenţionale 247
§1. Procedura administrativă 247
§2. Procedura judecătorească 250
Secţiunea a 7-a. Căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii contravenţionale 253
Secţiunea a 8-a. Executarea sancţiunilor contravenţionale 257
Secţiunea a 9-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională 261

Capitolul VIII. Răspunderea administrativă patrimonială 265
Secţiunea 1. Noţiunea, natura juridică şi trăsăturile răspunderii administrative patrimoniale 265
Secţiunea a 2-a. Părţile în litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială 267
Secţiunea a 3-a. Condiţiile răspunderii administrative patrimoniale 274
Secţiunea a 4-a. Tipuri speciale de acţiune în despăgubiri 278

Bibliografie selectivă 285

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	- alineat(ul)
art.	- articol(ul)
c.	- contra
C.civ.	- Codul civil (Legea nr. 287/2009, republicată)
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CJUE	- Curtea de Justiţie a Uniunii Europene
C.admin.	- Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ)
C.muncii	- Codul muncii (Legea nr. 53/2003, republicată)
C.proc.civ.	- Codul de procedură civilă (Legea nr. 134/2010, republicată)
C.proc.fisc.	- Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015)
C.S.J.	- Curtea Supremă de Justiţie
Convenţia europeană	- europeană a drepturilor omului
Dreptul	- revista „Dreptul"
Ed.	- Editura
ed.	- ediţia
H.G.	- hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	- Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie
ibidem	- aceeaşi citare, aceeaşi pagină
idem	- aceeaşi citare, altă pagină
lit.	- litera
loc. cit.	- loc citat
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	- nota noastră
nr.	- numărul
O.G.	- ordonanţa Guvernului
O.U.G.	- ordonanţa de urgenţă a Guvernului
op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
parag.	- paragraf
pct.	- punct
s.n.	- sublinierea noastră

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

SA - societate pe acţiuni
SC - societate comercială
SRL - societate cu răspundere limitată
TFUE - Tratatul privind Funcţionarea Uniunii Europene

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Actele administrației publice

Secțiunea 1. Formele de activitate a administrației publice

Autoritățile administrației publice își realizează atribuțiile prin emiterea de acte juridice, efectuarea de operațiuni tehnico-administrative și realizarea de activități cu consecințe juridice denumite în doctrină „fapte material-juridice". Actele juridice sunt manifestări de voință a autorităților publice cu scopul de a produce efecte juridice, iar operațiunile tehnico-administrative sunt activități ale acestor autorități care preced sau succed actelor juridice, fără a produce prin ele însele efecte juridice. Astfel, de exemplu, emiterea unor acte juridice ale autorităților publice este condiționată de îndeplinirea prealabilă a unor operațiuni tehnico-administrative, cum este cazul avizelor. De asemenea, punerea în executare a unor acte juridice ale administrației publice are loc prin intermediul unor operațiuni tehnico-administrative ca, de exemplu, încheierea unui proces-verbal de predare a imobilului restituit unui particular prin dispoziție a primarului. În schimb, faptele material-juridice sunt activități ale administrației publice ori evenimente cărora legea le recunoaște anumite efecte juridice, indiferent de voința administrației publice. Astfel, de exemplu, construirea unei școli de către o unitate administrativ-teritorială pe terenul proprietatea acesteia are ca efect constituirea dreptului său de proprietate asupra edificiului respectiv[1]. De asemenea, nașterea unui copil este generatoare de drepturi ale copilului în raporturile cu administrația publică, unul dintre aceste drepturi fiind, de exemplu, dreptul la alocația de stat[2].

Forma principală de activitate a autorităților publice o reprezintă însă actele juridice. Acestea, de regulă, sunt emise (încheiate) de autoritățile publice, în calitatea lor de subiecte de drept special învestite cu prerogative de putere publică. Sunt însă și situații în care autoritățile publice emit (încheie) acte juridice în calitate de persoane juridice civile, potrivit dreptului comun, însă aceste acte nu constituie obiect de studiu al dreptului administrativ, ci al dreptului civil.

Actele emise de autoritățile administrației publice, în regim de putere publică, poartă denumirea generică de acte administrative.

---

[1] În acest sens, potrivit art. 577 alin. (1) C.civ. [aprobat prin Legea nr. 287/2009, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011)] „construcțiile, plantațiile și orice alte lucrări efectuate asupra unui imobil, denumite în continuare lucrări, revin proprietarului acelui imobil dacă prin lege sau act juridic nu se prevede altfel".

[2] Astfel, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată (M.Of. nr. 767 din 14 noiembrie 2012), „beneficiază de alocație de stat pentru copii toți copiii în vârstă de până la 18 ani".

Noţiunea de act administrativ are, în primul rând, o consacrare legală. Astfel, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[1], această noţiune juridică are două sensuri:

În sens restrâns, actul administrativ este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c)].

În sens larg, prin act administrativ înţelegem orice act juridic (pozitiv sau negativ) emanat de la autorităţile publice în regim de putere publică.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c^1) din Legea nr. 554/2004, „sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative".

De asemenea, alineatul al doilea al art. 2 din Legea nr. 554/2004 prevede că „se asimilează actelor administrative unilaterale şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal".

Din coroborarea acestor dispoziţii legale, reiese că legiuitorul român face distincţie între actele administrative *stricto sensu* sau propriu-zise (ca manifestări unilaterale de voinţă a autorităţilor publice), pe de o parte, şi actele administrative asimilate, pe de altă parte, în categoria cărora sunt incluse contractele administrative (manifestările bilaterale de voinţă a autorităţilor publice) şi refuzul expres sau tacit al autorităţilor publice de a rezolva cererilor particularilor privitoare la drepturile şi interesele lor legitime.

În ce priveşte însă definiţia legală a actelor administrative în sens restrâns, considerăm că se impune, *de lege ferenda*, o mai clară distincţie între actele individuale şi cele normative, întrucât acestea din urmă nu dau naştere unor raporturi juridice concrete, ci instituie reguli generale de conduită pentru subiecţii de drept care intră sub incidenţa lor.

În acest sens, propunem ca actul administrativ individual să fie definit ca fiind actul juridic unilateral al unei autorităţi publice, emis în regim de putere publică şi în temeiul legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice în sfera administraţiei publice.

În mod distinct, actul administrativ normativ ar putea fi definit ca fiind actul juridic unilateral al unei autorităţi publice, emis în regim de putere publică, prin care se instituite reguli generale de conduită în sfera administraţiei publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii.

---

[1] M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrației publice

I. Având în vedere cele expuse în prealabil, clasificarea cea mai relevantă a actelor administrației publice, poate fi făcută după criteriul numărului manifestărilor de voință pe care le conțin, coroborat cu criteriul regimului lor juridic, astfel:

a) acte juridice unilaterale care includ:

1. actele administrative unilaterale emise în regim de putere publică, cunoscute în doctrina de specialitate și sub denumirea de acte administrative de autoritate.

Aceste acte pot fi clasificate, la rândul lor, în două subcategorii:

- acte administrative individuale (sau cu caracter individual);
- acte administrative normative (sau cu caracter normativ);

2. actele unilaterale de drept comun, de exemplu: promisiunea unilaterală de a contracta (art. 1327 C.civ.[1]) sau promisiunea publică de recompensă (art. 1328 C.civ.).

În plus, chiar și unele acte juridice unilaterale ale autorităților publice, care poartă denumiri specifice actelor administrative de autoritate, au fost calificate de jurisprudență ca fiind acte civile ca, de exemplu, dispozițiile primarilor date în aplicarea Legii nr. 10/2001[2] privind restituirea unor imobile trecute în mod abuziv în proprietatea statului. Astfel, s-a statuat că în executarea dispozițiilor Legii nr. 10/2001, autoritățile locale acționează – la fel ca și în cazul altor unități deținătoare, așa cum sunt definite de art. 21 din Legea nr. 10/2001 – ca persoane juridice cărora le incumbă obligația de restituire (respectiv, de a face acte de dispoziție cu privire la bunuri din patrimoniul lor), iar nu ca purtătoare ale autorității executive locale (neîntocmind acte administrative de autoritate, ci acte civile de dispoziție)[3]. Un alt exemplu de acest gen îl constituie ordinul unui ministru de eliberare din funcție a conducătorului unei societăți comerciale înființate prin hotărâre de guvern care, s-a statuat în jurisprudență, nu este act administrativ de autoritate, ci act juridic civil[4].

b) actele juridice bilaterale sau de gestiune care se împart, la rândul lor, în două subspecii:

- actele de gestiune publică, denumite și contracte administrative, având ca obiect valorificarea bunurilor publice și organizarea serviciilor publice;
- actele de gestiune privată, denumite și contracte de drept comun ca, de exemplu, contracte de vânzare-cumpărare, contracte de închiriere etc.

Așa cum am arătat deja, dreptul administrativ se ocupă numai de actele administrative (unilaterale și bilaterale), pentru că numai acestea sunt supuse, exclusiv ori

---

[1] Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011).

[2] Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată (M.Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005)

[3] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 6468/2009, în Dreptul nr. 7/2010, p. 253. Precizăm că, în opinia noastră, aceste dispoziții ale primarilor sunt acte administrative de autoritate (pentru detalii, în acest sens, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu,* În legătură cu controlul judecătoresc al actelor emise de autoritățile publice în materia restituirii imobilelor preluate de stat în mod abuziv în perioada 1945-1989, în Dreptul nr. 9/2019, p. 60).

[4] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 201/2010, în Dreptul nr. 9/2010, p. 256.

preponderent, regimului juridic special de (drept public), spre deosebire de actele de gestiune privată care sunt supuse, în principal, regulilor de drept comun (civil).

II. Actele administrației publice mai pot fi clasificate, în funcție de criteriul nivelului ierarhic al autorității publice emitente, astfel:

a) acte emise de autoritățile administrației publice centrale reprezentând: hotărâri ale Guvernului, decizii ale prim-ministrului, ordine ale miniștrilor și decizii ale conducătorilor altor organe centrale de specialitate. Aceste acte administrative produc efecte juridice pe întreg teritoriul țării în domeniile care intră în sfera de competență a autorităților administrative emitente.

b) acte ale autorităților administrației publice situate la nivel local, în categoria cărora includem atât actele emise de către autoritățile administrației publice locale (consiliile județene, consiliile locale și primarii), precum și actele serviciilor publice deconcentrate ale administrației publice centrale. Aceste acte constau în hotărâri ale consiliilor locale (județene), dispoziții ale primarilor, decizii ale conducătorilor serviciilor publice deconcentrate și produc efecte numai în circumscripția teritorială în care autoritățile emitente au fost constituite prin alegeri și, respectiv, prin înființare de către autoritățile administrației publice centrale.

Această clasificare prezintă interes pentru că cele două categorii de acte administrative au un regim juridic parțial diferit atât în ce privește condițiile intrării în vigoare (în cazul celor normative) și, respectiv, producerii de efecte juridice (în cazul celor individuale), cât și în ce privește condițiile exercitării controlului de legalitate pe cale judecătorească. Astfel, de exemplu, deși pentru intrarea în vigoare este necesară publicarea actelor normative, indiferent de emitentul lor, nepublicarea hotărârilor Guvernului atrage inexistența acestor acte, spre deosebire de nepublicarea hotărârilor consiliilor locale, a cărei consecință o reprezintă doar inopozabilitatea hotărârilor respective. Sub aspectul controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, acesta poate fi declanșat și de către prefect în cazul actelor emise de autoritățile administrației publice locale. În fine, competența materială a instanțelor de contencios administrativ se determină în funcție de locul ocupat de organul emitent în ierarhia sistemului administrației publice. Astfel, acțiunea în anulare a actelor administrative emise de autoritățile publice situate la nivel local este de competența tribunalului, iar acțiunea în anulare având ca obiect actele emise de autoritățile administrației publice centrale este de competența curții de apel.

BCU IAȘI

Capitolul II
Actele administrative unilaterale sau de autoritate

Secţiunea 1. Definiţie şi trăsături caracteristice

Actul administrativ de autoritate este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis în sfera puterii executive sau a administraţiei publice de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării sau a executării în concret a legii.

Actul administrativ de autoritate are următoarele trăsături specifice:

a) este o *manifestare unilaterală de voinţă a* unei autorităţi publice care acţionează în calitatea sa de subiect de drept special învestit cu atribuţii de putere publică, motiv pentru care spunem că un asemenea act este emis în regim de putere publică.

Caracterul unilateral al actelor de autoritate determină, în principiu, revocabilitatea acestor acte.

Această trăsătură deosebeşte actele de autoritate atât de actele civile unilaterale[1], întrucât acestea din urmă nu sunt emise în regim de putere publică, cât şi de actele administrative de gestiune (bilaterale) care iau naştere pe baza acordului de voinţă al părţilor.

În doctrină[2] s-a arătat că au caracter unilateral şi următoarele categorii de acte administrative:

- actele emise în comun de către mai multe autorităţi publice, întrucât manifestările de voinţă ale subiectelor participante converg spre producerea aceluiaşi efect juridic, realizându-se, astfel, o singură entitate juridică;

Astfel, de exemplu, prin art. III din O.U.G. nr. 75/2008[3] s-a prevăzut că modalitatea de eşalonare a plăţii sumelor prevăzute în titlurile executorii având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială personalului din sistemul justiţiei, se va stabili prin ordin comun al ministrului justiţiei, ministrului economiei şi finanţelor, preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii, preşedintelui Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

- actele administrative emise la cererea unei persoane fizice sau juridice au caracter unilateral, întrucât voinţa solicitantului constituie doar o condiţie pentru emiterea actului administrativ, şi nu pentru realizarea unui acord de voinţă între solicitant şi organul emitent al actului. Prin urmare, renunţarea beneficiarului la exerciţiul drep-

---

[1] Astfel, art. 1324 C.civ. prevede că „este unilateral actul juridic care presupune numai manifestarea de voinţă a autorului său".

[2] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 312-313.

[3] M.Of. nr. 462 din 20 iunie 2008.

tului conferit printr-un act de autoritate nu atrage încetarea efectelor actului, ci acesta continuă să producă efecte juridice până la revocarea sa de către organul emitent;

- actele administrative emise cu participarea mai multor persoane fizice, membri ai unui organ administrativ colegial sunt acte unilaterale, întrucât aceste acte aparţin organului administrativ, fiind fără relevanţă numărul de persoane care participă la adoptarea lor;

b) *actul de autoritate este emis pe baza legii şi pentru organizarea executării şi executarea în concret a legilor şi a celorlalte acte normative.*

Astfel, prin intermediul acestor acte de dispoziţie, Guvernul şi administraţia publică îşi îndeplinesc activitatea de punere în executare a legii, care reprezintă o obligaţie a acestor autorităţi publice. În acest sens, unele legi prevăd, în mod expres, necesitatea adoptării unor acte administrative normative pentru punerea lor în executare (de exemplu adoptarea de norme metodologice), precum şi termenul în care aceste acte trebuie adoptate. În practică însă apar, uneori, situaţii în care Guvernul obstrucţionează sau tergiversează punerea în executare a legilor prin neadoptarea sau adoptarea cu întârziere a actelor administrative de aplicare a legilor, iar jurisprudenţa noastră a tolerat, din nefericire, această practică neconstituţională a Guvernului şi, respectiv, a administraţiei publice, inadmisibilă într-un stat de drept[1]. Alteori, pentru a nu îşi asuma responsabilitatea adoptării unor acte administrative, Guvernul preferă să promoveze proiecte de legi pentru tranşarea unor situaţii juridice

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţiile Unite, Decizia nr. 20/2009 pronunţată în recursul în interesul legii (M.Of. nr. 880 din 16 decembrie 2009). Astfel, prin această decizie, Secţiile Unite ale Instanţei Supreme au decis: „În interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 31 alin. (1) lit. c) şi d) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, republicată, stabilesc că în lipsa unei cuantificări legale nu se pot acorda pe cale judecătorească drepturile salariale constând în suplimentul postului şi suplimentul corespunzător treptei de salarizare". Din motivarea acestei decizii reproducem următoarele: „Cuantumul celor două suplimente salariale nu a fost însă stabilit nici prin Legea nr. 188/1999 şi nici prin actele normative subsecvente, astfel încât nu există baza legală pentru calcularea şi acordarea acestora. Pentru cuantificarea suplimentului postului şi a suplimentului treptei de salarizare, ca părţi componente ale salariului funcţionarilor publici, este necesară existenţa unor dispoziţii date în aplicarea art. 31 alin. (1) lit. c) şi d) din Legea nr. 188/1999, atribuţie ce revine fie Parlamentului, în cazul promovării unei legi, fie Guvernului, prin delegare legislativă sau prin adoptarea unei hotărâri date în aplicarea acestor prevederi legale. În condiţiile în care nu este reglementată modalitatea de calcul al suplimentului postului şi al suplimentului treptei de salarizare, suntem în prezenţa doar a unei intenţii a legiuitorului de a acorda funcţionarilor publici două drepturi de natură salarială, intenţie materializată prin instituirea drepturilor, dar nefinalizată deoarece nu este stabilit cuantumul acestora sau criteriile pe baza cărora pot fi calculate. În atare situaţie, nefiind creat cadrul funcţional de acordare a drepturilor, acestea rămân doar drepturi virtuale".

Or, în opinia noastră, nu poate fi acceptată ideea că legea nu produce efecte juridice, constituind doar o simplă intenţie a legiuitorului sau că ea creează drepturi virtuale. Dimpotrivă, este de principiu că actul juridic (categorie din care face parte şi legea) trebuie interpretat în sensul de a produce efecte juridice, nu de a nu produce asemenea efecte (actul *interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*). În plus, art. 16 alin. (2) din Constituţie prevede că „nimeni nu este mai presus de lege", deci nici Guvernul sau autorităţile administrative a căror misiune este tocmai aceea de a asigura punerea în executare a legilor.

care intră în sfera sa de competenţă[1]. Or, unele dintre aceste legi au fost declarate neconstituţionale de către Curtea Constituţională[2].

Dată fiind misiunea executivului şi administraţiei publice de a pune în executare legile, prin actele administrative de autoritate nu pot fi modificate sau abrogate legi, după cum nu pot fi anulate, revocate sau suspendate acte administrative cu forţă juridică superioară.

Prin aceste acte de autoritate se instituie reguli de conduită în acord cu legea (în cazul actelor normative) ori se constituie drepturi şi obligaţii concrete (în cazul actelor individuale), deosebindu-se astfel de operaţiunile tehnico-administrative care reprezintă activităţi ale administraţiei publice lipsite de efecte juridice.

În fine, precizăm că această trăsătură stă la baza prezumţiei de legalitate a actelor administrative, care are caracter relativ, în sensul că poate fi combătută de persoana lezată în drepturile sau interesele sale legitime prin emiterea sau executarea acestor acte.

c) *actul de autoritate este obligatoriu* atât pentru persoanele fizice sau juridice a căror activitate intră sub incidenţa unui asemenea act, cât şi pentru organul emitent însuşi.

Această trăsătură a actelor de autoritate izvorăşte din prezumţia de legalitate de care se bucură aceste acte, ele devenind obligatorii ca şi legea însăşi (în a cărei executare au fost emise).

d) *actul de autoritate este executoriu* prin el însuşi, adică se execută din oficiu, fără a mai fi necesară încuviinţarea executării silite a unui asemenea act[3], ca în cazul hotărârilor judecătoreşti.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Legea nr. 176/2017 privind transmiterea unor imobile aferente infrastructurii portuare din domeniul public al statului şi din administrarea Ministerului Transporturilor aflate în concesiunea Companiei Naţionale „Administraţia Porturilor Dunării Maritime" – S.A. Galaţi în domeniul public al judeţului Tulcea (M.Of. nr. 581 din 20 iulie 2017). Or, potrivit art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică (M.Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998), această chestiune este de competenţa Guvernului, textul de lege menţionat prevăzând că „trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unităţi administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului, declarându-se din bun de interes public naţional în bun de interes public judeţean sau local".

[2] A se vedea, cu titlu de exemplu, în acest sens: Decizia nr. 406 din 15 iunie 2016 referitoare la obiecţia de neconstituţionalitate a Legii privind transmiterea unui teren din domeniul public al statului şi din administrarea Ministerului Transporturilor, aflat în concesiunea Companiei Naţionale de Căi Ferate „C.F.R." – S.A., în domeniul public al oraşului Teiuş şi în administrarea Consiliului Local al Oraşului Teiuş, judeţul Alba (M.Of. nr. 533 din 15 iulie 2016) şi Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017 referitoare la obiecţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor Legii privind achiziţionarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu-Florica („Vila Florica"), situat în localitatea Ştefăneşti, judeţul Argeş, de către Ministerul Culturii şi Identităţii Naţionale (M.Of. nr. 1011 din 20 decembrie 2017).

[3] Procedura încuviinţării executării silite a hotărârilor judecătoreşti este reglementată de art. 666 C.proc.civ., aprobat prin Legea nr. 134/2010 (M.Of. nr. 545 din 3 august 2012). În concret, încuviinţarea executării silite a hotărârilor judecătoreşti se dispune de către instanţa de executare.

De la această regulă există unele excepţii, prevăzute de lege, potrivit cărora un act administrativ de autoritate nu are caracter executoriu, fiind necesară încuviinţarea executării lui de către instanţa de judecată ori caracterul său executoriu este condiţionat de îndeplinirea anumitor formalităţi. Astfel, potrivit art. 32 din Legea nr. 50/1991, republicată[1], unele procese-verbale de sancţionare contravenţională în materia autorizării construcţiilor nu au caracter executoriu în ce priveşte măsura desfiinţării construcţiilor realizate în mod nelegal care, în cazul opoziţiei contravenientului, trebuie dispusă de instanţa judecătorească.

Trebuie însă precizat că, deşi actul administrativ are caracter executoriu, el nu constituie titlu executoriu[2] în sensul legii procesual-civile, decât în cazurile expres prevăzute de lege[3]. Această distincţie este importantă pentru că, în principiu, organul emitent sau alte autorităţi publice pot pune în executare actul administrativ prin forţa de constrângere publică, dacă este cazul, în virtutea caracterului său executoriu, deci chiar dacă legea nu prevede că este titlu executoriu. În schimb, particularul interesat nu va putea proceda la executarea silită a actului administrativ, prin intermediul executorului judecătoresc, împotriva autorităţii publice emitente, decât dacă legea

---

[1] M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[2] Astfel, potrivit art. 632 alin. (2) C.proc.civ., constituie titluri executorii hotărârile executorii, hotărârile definitive, precum şi orice alte hotărâri sau înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare. Unele dintre aceste înscrisuri, sunt prevăzute chiar de Codul de procedură civilă care, în art. 638 alin. (1) intitulat „Alte titluri executorii", prevede: „Sunt, de asemenea, titluri executorii şi pot fi puse în executare silită:

1. încheierile şi procesele-verbale întocmite de executorii judecătoreşti care, potrivit legii, constituie titluri executorii;

2. înscrisurile autentice;

3. titlurile de credit sau alte înscrisuri cărora legea le recunoaşte putere executorie.

De asemenea, art. 639 alin. (1), prima parte, C.proc.civ., intitulat „Înscrisurile autentice notariale", prevede că „actul autentificat de notarul public care constată o creanţă certă, lichidă şi exigibilă constituie titlu executoriu". Tot astfel, prin legi speciale se poate prevedea că unele înscrisuri constituie titluri executorii, ca de exemplu, art. 8 din O.G. nr. 51/1997 privind operaţiunile de leasing şi societăţile de leasing, republicată, potrivit căruia „contractele de leasing, precum şi garanţiile reale şi personale, constituite în scopul garantării obligaţiilor asumate prin contractul de leasing, constituie titluri executorii".

[3] Exemplificăm, în acest sens: art. 500 alin. (3) C.admin. prevede că „ordinul sau dispoziţia de imputare rămasă definitivă, ca urmare a neintroducerii ori respingerii acţiunii la instanţa de contencios administrativ, constituie titlu executoriu"; art. 226 alin. (4) C.proc.fisc. (Legea nr. 207/2015), prevede că titlul de creanţă fiscală (actul administrativ-fiscal) devine titlu executoriu la data scadenţei creanţei; art. 120 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice, republicată, prevede că „procesul-verbal (de sancţionare contravenţională – *n.n.*) neatacat în termen de 15 zile de la data comunicării acestuia, precum şi, după caz, hotărârea judecătorească prin care s-a soluţionat plângerea (împotriva acestuia – *n.n.*) constituie titluri executorii, fără vreo altă formalitate"; art. 25 alin. (4) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată, prevede că „decizia sau, după caz, dispoziţia de aprobare a restituirii în natură a imobilului face dovada proprietăţii persoanei îndreptăţite asupra acestuia, are forţa probantă a unui înscris autentic şi constituie titlu executoriu pentru punerea în posesie, după îndeplinirea formalităţilor de publicitate imobiliară".

prevede că actul respectiv este titlu executoriu. Altfel, el va trebui să apeleze la concursul instanței de judecată, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, pentru obligarea emitentului actului la punerea lui în executare[1].

Secțiunea a 2-a. Clasificarea actelor administrative de autoritate

Aceste acte pot fi clasificate[2] după următoarele criterii:

a) După întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative de autoritate se clasifică în:

1. *acte administrative normative.* Acestea cuprind reglementări de principiu cu caracter obligatoriu, formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de cazuri și persoane;

2. *acte administrative individuale.* Acestea reprezintă manifestări de voință care creează, modifică sau sting drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina unei persoane dinainte determinate. Astfel, o autorizație de construire sau un proces-verbal de sancționare contravențională este un act administrativ de autoritate cu caracter individual, întrucât dă naștere unor drepturi sau obligații în favoarea și, respectiv, în sarcina unor persoane determinate. De asemenea, hotărârea Guvernului de atestare a domeniului public al unui județ are caracterul unui act administrativ unilateral cu caracter individual, întrucât dă naștere dreptului de proprietate publică al județului respectiv asupra unor bunuri imobile determinate[3].

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI D R E P T

---

[1] Potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004, nepunerea în executare a actului administrativ de către organul emitent constituie o formă a refuzului nejustificat de a rezolva o cerere, caz în care titularul cererii poate promova o acțiune în contencios administrativ pentru obligarea emitentului actului la executarea propriului act. Astfel, deși acest text legal nu prevede în mod expres, acțiunea în contenciosul administrativ poate fi promovată și împotriva autorității (instituției) publice căreia îi revine obligația punerii în executare a unui act administrativ emis de o altă autoritate publică, însă refuză să își îndeplinească această obligație.

[2] Pentru alte detalii și criterii de clasificare, a se vedea *V. Vedinaș*, Tratat teoretic și practic de drept administrativ, vol. II, Ed. Universul Juridic, București 2018, p. 35-38; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 19-22.

[3] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 939/2008, în Dreptul nr. 10/2008, p. 261. Cu privire la distincția între cele două categorii de acte administrative, în jurisprudența Instanței Supreme s-a statuat că: „Actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes, în timp ce actele individuale produc efecte, de regulă, față de o persoană, sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în conținutul acestor acte. Încadrarea unui act infralegislativ într-una dintre cele două categorii mai sus arătate nu se realizează, așa cum a procedat instanța de fond, prin «decuparea» unor dispoziții din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conținutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuție (acte normative și acte individuale). Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce, indiferent de conținutul concret al unei anexe a acelui act, cum este cazul în speță" (I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1718/2013, în Dreptul nr. 3/2014, p. 209).

Actele administrative individuale pot fi clasificate după conţinutul lor, astfel:

- acte prin care se stabilesc drepturi şi obligaţii determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează ca, de exemplu, o hotărâre a consiliului local privind concesionarea unui teren în vederea construirii unei locuinţe. Cu privire la această categorie de acte, în doctrină[1] s-a arătat că emiterea unora dintre ele este obligatorie dacă sunt îndeplinite condiţiile legale, în timp ce eliberarea altora depinde de aprecierea autorităţii emitente. Astfel, emiterea unei autorizaţii de construire este obligatorie pentru primar, dacă solicitantul îndeplineşte condiţiile cerute de lege. În schimb, emiterea unei autorizaţii pentru folosirea unui anumit spaţiu public depinde de aprecierea consiliului local;

- acte prin care se conferă un statut personal, denumite şi acte atributive de statut personal ca, de exemplu: o diplomă şcolară, o diplomă universitară, o decizie de pensionare. Prin aceste acte se recunoaşte o activitate anterioară a persoanelor în favoarea cărora se emit;

- acte prin care se aplică constrângerea administrativă, exemplul tipic constituindu-l procesul-verbal de sancţionare contravenţională;

- acte administrativ-jurisdicţionale sau acte administrative cu caracter jurisdicţional. Aceste acte se caracterizează prin următoarele trăsături[2]:

- sunt emise de o autoritate administrativă cu atribuţii de jurisdicţie administrativă specială[3] ca, de exemplu, deciziile Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor în materia achiziţiilor publice, înfiinţat prin Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[4].

- emiterea actelor are loc cu respectarea procedurii contradictorialităţii, sens în care părţile trebuie citate, asigurându-li-se astfel posibilitatea de a discuta în contradictoriu toate elementele litigiului;

- organul emitent este independent şi imparţial în darea soluţiei, nefiind subordonat sau supus unor influenţe din partea altor autorităţi publice superioare sau care, în virtutea competenţelor lor, au un interes în soluţionarea litigiului;

- au o stabilitate mai mare decât actele administrative tipice, fiind exceptate de la principiul revocabilităţii. Cu alte cuvinte, ele nu mai pot fi revocate, modificate sau suspendate, organul administrativ-jurisdicţional dezînvestindu-se de litigiul pe care l-a soluţionat prin actul administrativ respectiv.

---

[1] *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 186 şi urm.

[2] A se vedea şi art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 554/2004. Pentru alte detalii, a se vedea: *C.L. Popescu*, Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite în Dreptul nr. 5/2004, p. 77; *C. Clipa*, Organe şi proceduri administrativ-jurisdicţionale. Introducere în studiul administraţiei publice jurisdicţionalizate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012, p. 228-279.

[3] A se vedea art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[4] M.Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

Prin aceste trăsături, actele administrativ-jurisdicţionale se aseamănă cu hotărârile judecătoreşti.

b) În funcţie de organul de la care emană, actele administrative de autoritate se clasifică astfel:

- acte emise de autorităţile administraţiei publice;
- acte emise de alte organe ale statului ca, de exemplu, actele organelor de conducere ale Parlamentului sau ale instanţelor judecătoreşti privind numirea în funcţii publice a unor persoane din aparatul propriu;
- acte emise în baza unei împuterniciri exprese a legii de către anumite organisme private care desfăşoară o activitate de interes public ca, de exemplu, actele emise de Uniunea Naţională a Avocaţilor, universităţile particulare etc. Aceste acte mai poartă denumirea de acte administrative prin delegaţie.

Secţiunea a 3-a. Condiţiile de valabilitate ale actelor administrative de autoritate

Pentru ca un act administrativ de autoritate să fie valabil trebuie să întrunească următoarele condiţii[1]:

- să fie emis de organul competent şi în limitele competenţei sale;
- să fie emis în forma şi cu procedura prevăzute de lege;
- să fie conform cu conţinutul legii;
- să fie conform cu scopul legii.

A. Emiterea actului de către organul competent şi în limitele competenţei sale

Actul administrativ trebuie să fie emis cu respectarea atât a competenţei materiale, cât şi a competenţei teritoriale a organului emitent. Reamintim că noţiunea de „competenţă materială" reprezintă ansamblul atribuţiilor unei autorităţi publice, iar „competenţa teritorială" semnifică întinderea în spaţiu a exercitării atribuţiilor de către o autoritate publică.

În procesul de verificare a îndeplinirii acestei condiţii de valabilitate a unui act administrativ trebuie ţinut seama de următoarele trăsături ale competenţei autorităţilor publice:

a) Astfel, competenţa are caracter legal, fiecare organ administrativ având o competenţă determinată expres de lege ori de actul de înfiinţare, organizare şi funcţionare, emis potrivit legii. Regulile în materie de competenţă sunt de strictă interpretare, ceea ce înseamnă că un organ administrativ nu poate emite acte „ultra vires", adică în afara limitelor competenţei sale.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 107 şi urm. În mod similar, a se vedea: *V. Vedinaş*, Tratat, op. cit., p. 38 şi urm.; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., p. 26 şi urm.; *E.L. Cătană*, Drept administrativ, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2017, p. 268 şi urm.

b) De regulă, competența autorităților publice are caracter exclusiv în sensul că una și aceeași atribuție nu poate aparține decât unei singure autorități publice.

De la această regulă există anumite excepții, și anume: competența partajată și competența delegată. Astfel, art. 110 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2019[1] prevede că „autoritățile administrației publice locale exercită competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate, potrivit legii".

Prin competență exclusivă se înțelege „atribuțiile stabilite prin lege în mod expres și limitativ în sarcina autorităților administrației publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare" [art. 5 lit. ș) C.admin.].

Prin noțiunea de competența partajată se înțelege „atribuțiile exercitate potrivit legii de autorități ale administrației publice locale, împreună cu alte autorități ale administrației publice, stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte" [art. 5 lit. t) C.admin.].

De asemenea, noțiunea de „competență delegată" este definită de Codul administrativ ca reprezentând „atribuțiile stabilite prin lege și transferate, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităților administrației publice locale de către autoritățile administrației publice centrale pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea din urmă" [art. 5 lit. s)].

Din examinarea acestor dispoziții legale constatăm că legea face distincție între cele 3 tipuri de competențe (atribuții) doar în cazul autorităților administrației publice locale (consilii locale, respectiv, județene, și primari) care sunt exponentele principiului descentralizării administrative, prin care, potrivit art. 5 lit. x) C.admin., se înțelege „transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora". În același sens este și art. 110 alin. (1) C.admin. care prevede că „autoritățile administrației publice locale exercită competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate, potrivit legii". *Per a contrario*, în cazul celorlalte autorități ale administrației publice a statului, competențele atribuite prin lege sau actul de înființare sunt exclusive, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

În ce privește competențele autorităților administrației publice locale, art. 110 alin. (2) C.admin. prevede că „ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în cadrul actelor normative, precizează pentru fiecare competență ce urmează a fi descentralizată tipul acesteia".

Așa cum se poate constata, acest text de lege se referă doar la atribuțiile transferate prin acte administrative ale administrației publice centrale în favoarea autorităților administrației publice locale, însă majoritatea atribuțiilor acestor din urmă autorități, indiferent de tipul atribuțiilor, le este conferită prin lege.

Astfel, Codul administrativ stabilește, în art. 129, atribuțiile consiliilor locale, în art. 155, atribuțiile primarului, iar, în art. 173, atribuțiile consiliilor județene. Cele mai multe dintre aceste atribuții sunt exclusive, iar cele delegate de stat sunt expres

[1] O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019).

prevăzute de lege, cum este cazul unor atribuții ale primarului. În acest sens, Codul administrativ prevede, în art. 155 alin. (1) lit. a), că primarul îndeplinește atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, menționând în continuare [în art. 155 alin. (2)] aceste atribuții, și anume: îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil; îndeplinește atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului; îndeplinește alte atribuții stabilite prin lege.

Alte atribuții sunt transferate în competența autorităților administrației publice locale prin legi speciale sau ordonanțe ale Guvernului. Astfel, de exemplu, prin art. 2 din O.U.G. nr. 162/2008 privind transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății către autoritățile administrației publice locale[1], au fost transferate din competența Ministerului Sănătății Publice în competența consiliilor locale, concomitent cu asigurarea resurselor umane, financiare și materiale necesare exercitării acestora, următoarele atribuții și competențe: asistență medicală comunitară, asistență medicală desfășurată în unitățile de învățământ, finanțarea cheltuielilor de personal aferente medicilor și asistenților medicali, precum și cheltuielile cu medicamente și materiale sanitare din unitățile de asistență medico-socială. De asemenea, prin același text legal, au fost transferate de la același minister către consiliile județene competențele privind asistența medicală acordată în unele unități sanitare cu paturi, precum și emiterea unor avize și autorizații.

Or, indiferent de actul normativ prin care se transferă atribuții de la administrația publică centrală (a statului) către administrația publică locală (a unităților administrativ-teritoriale), actul normativ trebuie să precizeze tipul atribuțiilor transferate, concomitent cu alocarea resurselor necesare îndeplinirii atribuțiilor respective. În acest sens, art. 79 alin. (1) C.admin. prevede în mod expres că „transferul de competențe, precum și exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare", prin acestea înțelegând, în primul rând, resursele materiale, inclusiv financiare, corespunzătoare.

În ce privește competențele partajate ale autorităților administrației publice locale cu autoritățile administrației publice centrale, este de subliniat că acest tip de competențe este necesar în domenii precum: învățământul preuniversitar de stat; ordinea și siguranța publică; acordarea unor ajutoare speciale persoanelor aflate în dificultate; prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență la nivel local; serviciile de asistență medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale sau cu dizabilități; serviciile publice comunitare pentru evidența persoanelor. Astfel, de exemplu, art. 191 alin. (8) C.admin. prevede că „în situații de urgență sau de forță majoră, președintele consiliului județean, în calitatea sa de vicepreședinte al comitetului pentru situații de urgență, colaborează cu prefectul județului". Exercitarea acestor competențe are loc prin colaborarea autorităților centrale și locale constând în asistență de specialitate și sprijin financiar acordate autorităților publice locale de către administrația publică a statului pentru îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor respective.

---

[1] M.Of. nr. 808 din 3 decembrie 2008.

c) Competenţa are caracter obligatoriu, în sensul că atribuţiile conferite de lege organelor administrative constituie nu numai drepturi, ci şi obligaţii ale acestora. Cu alte cuvinte, exercitarea atribuţiilor de către autorităţile administrative nu este facultativă, ci constituie o obligaţie a acestora.

Administraţia publică dispune însă de un drept de apreciere privind modul, mijloacele şi momentul îndeplinirii acestor atribuţii pentru ca actele adoptate să fie oportune. Dreptul de apreciere al administraţiei publice este însă un drept limitat, întrucât nu poate contraveni scopului legii (declarat sau tacit)[1]. În caz contrar, dreptul de apreciere se transformă în abuz de drept (exces de putere) din partea administraţiei publice.

De la regula caracterului obligatoriu al competenţei autorităţilor publice există şi unele situaţii de excepţie în care aceasta poate fi exercitată prin intermediul altor autorităţi publice sau persoane, şi anume: delegarea de atribuţii, repartizarea de atribuţii sau înlocuirea unor funcţionari de decizie.

c[1]) Delegarea de atribuţii are loc între funcţionarii (demnitarii) publici prin act administrativ emis în limitele legii. Astfel, potrivit art. 191 alin. (6) şi (7) C.admin., preşedintele consiliului judeţean poate delega, prin dispoziţie, unele dintre atribuţiile[2] sale, prevăzute în mod expres de lege, vicepreşedinţilor, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, secretarului general al judeţului, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean.

De asemenea, potrivit art. 157 alin. (1) din acelaşi act normativ, „primarul poate delega, prin dispoziţie, atribuţiile ce îi sunt conferite de lege şi alte acte normative viceprimarului, secretarului general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes local, în funcţie de competenţele ce le revin în domeniile respective". Aşa cum se poate observa, în cazul primarului legea lasă la latitudinea acestuia atribuţiile pe care le poate delega, cu condiţia însă ca acesta să nu îşi delege toate atribuţiile. Astfel, art. 157 alin. (2) C.admin. prevede că „dispoziţia de delegare

---

[1] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, op. cit., p. 199.

[2] Aceste atribuţii sunt următoarele:

a) coordonarea realizării serviciilor publice de interes judeţean furnizate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului judeţean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice de interes judeţean;

b) luarea măsurilor pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile prevăzute la art. 173 alin. (5) şi (6);

c) luarea măsurilor pentru asigurarea inventarierii, evidenţei statistice, inspecţiei şi controlului furnizării serviciilor publice de interes judeţean prevăzute la art. 173 alin. (5) şi (6), precum şi a bunurilor din domeniul public şi privat al judeţului;

d) emiterea avizelor, acordurilor şi autorizaţiilor date în competenţa primarului, prin lege;

e) coordonarea şi controlul organismelor prestatoare de servicii publice de interes judeţean, înfiinţate de consiliul judeţean şi subordonate acestuia;

f) coordonarea şi controlul realizării activităţilor de investiţii şi reabilitare a infrastructurii judeţene.

trebuie să prevadă perioada, atribuţiile delegate şi limitele exercitării atribuţiilor delegate, sub sancţiunea nulităţii".

Potrivit dispoziţiilor exprese ale art. 157 alin. (4) C.admin., răspunderea juridică pentru modul de exercitare a atribuţiilor delegate revine delegatarului, iar subdelegarea atribuţiilor este interzisă[1].

c[2]) Înlocuirea unor demnitari sau funcţionari publici poate avea loc de drept ori prin act administrativ emis în condiţiile legii. Astfel, de exemplu, art. 152 alin. (1), prima parte, C.admin., prevede că „viceprimarul este subordonat primarului şi, în situaţiile prevăzute de lege, înlocuitorul de drept al acestuia, situaţie în care exercită, în numele primarului, atribuţiile ce îi revin acestuia". Acest text de lege se coroborează cu art. 163 alin. (1) C.admin. care prevede că, „în caz de vacanţă a funcţiei de primar, în caz de suspendare din funcţie a acestuia, precum şi în situaţiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuţiile ce îi sunt conferite prin prezentul cod sunt exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local". Aşa cum se poate constata, legea prevede doar situaţiile în care are loc înlocuirea de drept a primarului de către viceprimar. În celelalte situaţii în care primarul nu îşi poate exercita temporar atribuţiile, din alte motive, ca, de exemplu: concediu de odihnă, concedii medicale[2], deplasări în străinătate în interes de serviciu, acesta va dispune înlocuirea sa de către viceprimar. În cazul în care există 2 viceprimari[3], desemnarea viceprimarului înlocuitor se va face prin dispoziţia primarului, nu de către consiliul local ca în cazul înlocuirii de drept a primarului. Această concluzie rezultă din interpretarea logică a art. 163 alin. (1) C.admin. care prevede competenţa consiliului local de a-l desemna pe viceprimarul înlocuitor doar în cazul înlocuirii de drept a primarului.

Acest tip de înlocuire, prin act administrativ, a primarului de către viceprimar, nu este interzisă de lege, fiind, de altfel, singura modalitate juridică pentru asigurarea continuităţii exercitării atribuţiilor funcţiei de primar.

Astfel, se impune decelarea unor deosebiri între înlocuirea unor funcţionari (demnitari) publici şi delegarea de atribuţii.

O primă deosebire este aceea că delegarea nu poate avea loc decât dacă este prevăzută de lege şi are ca obiect doar o parte a atribuţiilor delegantului (prevăzute sau nu în mod expres de lege), în timp ce înlocuirea funcţionarului (demnitarului) public poate avea loc atât *„ope legis"* în cazurile prevăzute de lege, cât şi prin act

---

[1] În acest sens, art. 157 alin. (3) C.admin. prevede că persoana căreia i-au fost delegate atribuţiile exercită pe perioada delegării atribuţiile funcţiei pe care o deţine, precum şi atribuţiile delegate, dispunând, în continuare, că „este interzisă subdelegarea atribuţiilor".

[2] Astfel, art. 160 alin. (1) lit. g) C.admin. prevede că „mandatul primarului încetează, de drept", dacă se află în „imposibilitatea exercitării funcţiei din cauza unei boli grave, certificate, sau a altor motive temeinice dovedite, care nu permit desfăşurarea activităţii în bune condiţii timp de 6 luni, pe parcursul unui an calendaristic". *Per a contrario*, în această perioadă primarul va dispune înlocuirea sa de către viceprimar.

[3] Astfel, potrivit art. 148 alin. (1) C.admin., „comunele, oraşele şi municipiile au câte un primar şi câte un viceprimar, iar municipiile reşedinţă de judeţ au câte un primar şi câte 2 viceprimari, aleşi în condiţiile legii".

administrativ în alte situații în care titularul atribuțiilor nu și le poate exercita din motive obiective.

O a doua deosebire este aceea că delegarea de atribuții nu este obligatorie, fiind reglementată de lege ca o posibilitate pentru o mai bună și eficientă exercitare a competențelor autorităților publice, în timp ce înlocuirea de drept a funcționarilor (demnitarilor) publici este prevăzută în mod imperativ de lege pentru asigurarea continuității exercitării funcției (demnității) publice. Chiar dacă legea nu prevede, considerăm că, pentru identitate de rațiune, același caracter obligatoriu trebuie să îl aibă și dispunerea înlocuirii prin act administrativ a titularului funcției (demnității) publice.

B. Forma și procedura elaborării actului administrativ de autoritate

În ce privește forma actelor administrative de autoritate, în doctrină se recunoaște, în unanimitate, că actele administrative normative trebuie să îmbrace forma scrisă, atât ca o garanție a respectării legalității, cât și ca o condiție necesară publicării acestor acte. Forma scrisă a actelor normative este cerută și de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată[1] care prevede, în art. 8 alin. (1), că „proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice".

Actele administrative individuale se elaborează și ele de regulă în formă scrisă, însă unele pot fi emise și fără îndeplinirea acestei forme. Astfel, art. 38 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[2] prevede că avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constatator.

În doctrină[3] s-a arătat că și în cazul actelor administrative individuale forma scrisă este recomandată, aceasta oferind următoarele avantaje:

- exclude posibilitatea contestării existenței actelor;
- constituie un mijloc de dovadă, în caz de litigiu;
- asigură condiții mai bune pentru exercitarea controlului asupra legalității actelor.

Dacă legea prevede necesitatea formei scrise, aceasta va constitui o condiție de valabilitate a actului individual. Astfel, de exemplu, procesul-verbal de sancționare contravențională se emite în formă scrisă și trebuie să cuprindă, sub sancțiunea nulității absolute, mențiunile prevăzute de art. 17 din O.G. nr. 2/2001, și anume: numele, prenumele și calitatea agentului constatator, numele și prenumele contravenientului, fapta săvârșită, data comiterii acesteia și semnătura agentului constatator.

De asemenea, potrivit art. 274 alin. (1) C.proc.fisc.[4], decizia de soluționare a contestației împotriva actelor administrative fiscale se emite în formă scrisă și va cuprinde: preambulul, considerentele și dispozitivul. Același act normativ prevede, în art. 49, că lipsa unuia dintre elementele actului administrativ fiscal, referitoare la: numele, prenumele și calitatea persoanei împuternicite a organului fiscal, numele și

---

[1] M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[2] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001. Aprobată prin Legea nr. 180/2002 (M.Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002).

[3] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 318-319.

[4] Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 547 din 23 iulie 2015).

prenumele ori denumirea contribuabilului, obiectul actului administrativ, semnătura persoanei împuternicite de organul fiscal (în afara situațiilor exceptate de lege) ori denumirea organului fiscal emitent, atrage nulitatea acestuia care poate fi constatată la cerere sau din oficiu.

Forma scrisă a actelor individuale adoptate de organele administrative colegiale este necesară și pentru a distinge aceste acte de opiniile participanților la ședință.

Pe lângă forma scrisă, procedura elaborării actelor administrative de autoritate implică, cel mai adesea, și îndeplinirea altor formalități procedurale.

Formalitățile procedurale[1] prevăzute de lege pentru emiterea (adoptarea) valabilă a actelor administrative de autoritate pot fi clasificate în următoarele trei categorii:

- formalități procedurale anterioare emiterii actului administrativ;
- formalități procedurale concomitente emiterii actului administrativ;
- formalități procedurale posterioare emiterii actului administrativ.

a) *Formalitățile procedurale anterioare* sunt activități care nu produc, prin ele însele, efecte juridice, dar au un rol important în procesul decizional, pregătind elaborarea actelor administrative. De aceea, le mai întâlnim în jurisprudență și sub denumirea de acte pregătitoare sau premergătoare actelor administrative.

Cele mai importante formalități procedurale anterioare sunt: avizele, acordurile, propunerile, referatele și sesizările.

* *Avizele* sunt opinii pe care un organ administrativ le solicită altui organ administrativ, unui compartiment sau unui specialist în vederea luării unei decizii în cunoștință de cauză. Avizele pot fi de legalitate, de oportunitate sau de legalitate și oportunitate. Astfel, potrivit art. 243 alin. (1) lit. a) C.admin., secretarul general al unității administrativ-teritoriale „avizează proiectele de hotărâri și contrasemnează pentru legalitate dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, după caz". În schimb, potrivit art. 32 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 350/2001, elaborarea unui plan urbanistic zonal va putea avea loc numai în baza unui aviz prealabil de oportunitate întocmit de structura specializată din cadrul aparatului primarului, condusă de arhitectul-șef.

Avizele pot fi grupate în trei categorii:

- *Avizele facultative* sunt acelea pe care organul competent să emită un act administrativ este liber să le ceară, iar dacă le-a cerut nu este obligat să se conformeze opiniilor conținute în acestea. În mod logic, aceste avize nu sunt reglementate de lege, rămânând la latitudinea organelor administrative să apeleze sau nu la opiniile specialiștilor în domeniile în care intenționează să adopte acte de autoritate care trebuie să fie conforme cu legea. Totuși, în anumite situații, chiar dacă legea nu prevede în mod expres, aceste opinii de specialitate sunt indispensabile pentru legalitatea sau, mai ales, oportunitatea actelor administrative, solicitarea lor fiind obligatorie, înscriindu-se în sfera obligațiilor de diligență ale autorităților publice. Astfel, de exemplu, în perioade de criză sanitară cauzată de epidemii sau pandemii,

---

[1] Pentru detalii în legătură cu aceste formalități procedurale, a se vedea *V. Vedinaș*, Tratat..., op. cit., p. 59-79; *O. Podaru*, Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ, Repere pentru o teorie altfel, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 156-187.

aprobarea organizării de activități publice (mitinguri, festivități, spectacole etc.) necesită, în prealabil, obținerea avizului Direcției de Sănătate Publică care, dacă va fi favorabil, va prevedea măsurile de protecție a sănătății participanților și altor persoane care pot intra în contact cu aceștia. Deci, în astfel de situații speciale, chiar dacă legea nu le prevede în mod expres, avizele necesare și previzibile pentru legalitatea sau oportunitatea actelor administrative dobândesc natura unor avize consultative sau chiar conforme.

- *Avizele consultative* sunt acelea pe care organul administrativ care intenționează să emită un act de autoritate este obligat să le ceară, dar nu este obligat să se conformeze acestora[1].

Aceste avize sunt reglementate de lege ca o condiție prealabilă obligatorie pentru emiterea unor acte administrative de autoritate, natura lor rezultând implicit ori explicit din modul în care este redactată norma juridică în care sunt prevăzute.

Astfel, de exemplu, Codul administrativ prevede, în art. 136 alin. (8) lit. b) și c), că „fiecare proiect de hotărâre înscris pe ordinea de zi a ședinței consiliului local este supus dezbaterii numai dacă este însoțit de (...) rapoartele compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului", precum și de „avizele cu caracter consultativ ale comisiilor de specialitate ale consiliului local". Din examinarea acestor dispoziții legale se poate observa că, în cazul celor din urmă avize, natura lor juridică este prevăzută în mod expres de lege, însă aceeași natură juridică au și avizele compartimentelor de resort întrucât nu li se poate recunoaște acestora un drept de veto în procesul decizional al consiliului local.

- *Avizele conforme* sunt acelea pe care un organ administrativ, care dorește să emită un act de autoritate, are obligația să le ceară și să se conformeze conținutului acestora.

În unele cazuri, caracterul conform al avizelor se deduce din modul de redactare a legii care le prevede, chiar dacă nu este menționat, în mod expres. Astfel, s-a apreciat ca fiind conform avizul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, prevăzut de art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004, care precizează că această autoritate publică avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești[2].

În cele mai multe cazuri însă, legea precizează, în mod expres, natura juridică a acestui aviz. Astfel, art. 269 alin. (2) C.admin. prevede că „ordinul prefectului privind înființarea și organizarea, respectiv desființarea oficiilor prefecturale se emite numai cu avizul conform al ministerului care coordonează instituția prefectului".

În fine, remarcăm că, în anumite cazuri, refuzul tacit al autorității publice de a emite avizul conform prevăzute de lege echivalează cu un aviz favorabil. Astfel, de exemplu, potrivit art. 112 alin. (6) din Legea educației naționale nr. 1/2011[3],

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit, p. 320-321.

[2] A se vedea, în acest sens, Curtea Constituțională, Decizia nr. 901/2009 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, pe de o parte, și autoritatea executivă reprezentată de Guvernul României și Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Guvernului, pe de altă parte (M.Of. nr. 503 din 21 iulie 2009).

[3] M.Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

schimbarea destinaţiei bazei materiale a instituţiilor şi unităţilor de învăţământ preuniversitar de stat se poate face de către autorităţile administraţiei publice locale numai cu avizul conform al ministrului educaţiei naţionale. În continuare, aceeaşi lege prevede, în art. 112 alin. (6^1), că avizul trebuie emis în termen de 30 de zile, iar, după expirarea acestui termen, se aplică procedura aprobării tacite.

* *Acordul* reprezintă consimţământul unei autorităţi (instituţii) publice ori al unei persoane fizice sau juridice pentru emiterea unui act administrativ de către o autoritate publică. Astfel, de exemplu, potrivit art. 166 alin. (2) lit. r) C.admin., consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti „hotărăsc, în condiţiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cooperarea sau asocierea cu autorităţi ale administraţiei publice locale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune". De asemenea, acelaşi act normativ prevede, în art. 296 alin. (4) şi (5), că trecerea în domeniul public a unui bun din patrimoniul societăţilor comerciale, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar sau asociat, ori din patrimoniul regiilor autonome, se poate face numai cu acordul adunării generale a acţionarilor societăţii, respectiv cu acordul consiliului de administraţie al regiei în cauză şi cu achitarea contravalorii bunului. Un alt exemplu de acord este oferit de art. 504 alin. (4) C.admin. care prevede că „delegarea pe o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an calendaristic se poate dispune numai cu acordul scris al funcţionarului public". Încheiem aceste exemple cu formalitatea acordului vecinilor pentru emiterea autorizaţiei de construire în cazurile special reglementate de art. 27^1 din Normele metodologice de

---

[1] Art. 27 din Normele metodologice aprobate prin Ordinul nr. 839/2009 (M.Of. nr. 797 din 23 noiembrie 2009) prevede, în alin. (1), că:

Acordul vecinilor este necesar pentru emiterea autorizaţiei de construire în următoarele situaţii:

a) pentru construcţiile noi, amplasate adiacent construcţiilor existente sau în imediata lor vecinătate – şi numai dacă sunt necesare măsuri de intervenţie pentru protejarea acestora;

b) pentru lucrări de construcţii necesare în vederea schimbării destinaţiei în clădiri existente;

c) în cazul amplasării de construcţii cu altă destinaţie decât cea a clădirilor învecinate.

Alineatele următoare ale art. 27 din aceste Norme metodologice au următorul conţinut:

(2) Situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a) corespund cazurilor în care, prin ridicarea unei construcţii noi în vecinătatea imediată a unei construcţii existente, pot fi cauzate acesteia prejudicii privind rezistenţa mecanică şi stabilitatea, securitatea la incendiu, igiena, sănătatea şi mediul ori siguranţa în exploatare. Cauzele acestor situaţii pot fi, de exemplu, alipirea la calcan, fundarea la o cotă mai adâncă decât cea a tălpii fundaţiei construcţiei existente, afectarea gradului de însorire.

(3) Situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. b) şi c) corespund cazurilor în care, urmare investiţiei noi pot fi create situaţii de disconfort generate de incompatibilităţi între funcţiunea preexistentă şi cea propusă, atât în situaţia în care se aduc modificări de destinaţie a spaţiilor în interiorul unei clădiri, cât şi în situaţia în care funcţionalitatea unei construcţii noi este incompatibilă cu caracterul şi funcţionalitatea zonei în care urmează să se integreze. Cauzele cele mai frecvente sunt cele legate de afectarea funcţiunii de locuit prin implementarea unor funcţiuni incompatibile datorită zgomotului, circulaţiei, degajării de noxe, etc.

aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, aprobate prin Ordinul nr. 839/2009 al MinisteruluDezvoltării Regionale şi Locuinţei (actualmente Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării şi AdministraţieiEmiterea acordului nu obligă autoritatea administraţiei publice să adopte actul administrativ condiţionat de acord, dar lipsa acordului determină nevalabilitatea actului respectiv.

Acordul nu acoperă viciile actului administrativ la care se referă, iar, într-o eventuală acţiune în anulare, calitatea de pârât o va avea autoritatea publică emitentă a actului atacat, nu emitentul acordului.

Acordul prealabil nu trebuie confundat cu avizul conform. În doctrină[1] s-a arătat că avizul conform nu produce, prin el însuşi, niciun efect juridic, deşi fără acesta actul nu este valabil. În schimb, în cazul acordului, efectele juridice ale actului emis sunt rezultatul manifestării de voinţă atât a autorului actului, cât şi a celui care şi-a dat acordul. Astfel, acordul conduce la acte administrative complexe care se caracterizează prin faptul că iau naştere prin două sau mai multe manifestări de voinţă care provin de la subiecte de drept diferite, dar care converg spre producerea aceluiaşi efect juridic, formând o singură entitate juridică.

Actele administrative complexe nu trebuie confundate însă cu actele administrative emise în comun, care sunt opera a două sau mai multe autorităţi publice, acestea fiind coautorii actelor astfel emise şi poartă (împreună) întreaga răspundere ce derivă din aceste acte.

În schimb, în cazul actelor administrative complexe, autorul lor este autoritatea emitentă, nu şi autoritatea care şi-a dat acordul pentru emiterea actului şi, în consecinţă, răspunderea pentru legalitatea unui asemenea act aparţine organului emitent, nu şi celui care a fost de acord cu emiterea actului.

Prin urmare, emitentul acordului nu îşi asumă răspunderea faţă de terţi pentru eventualele consecinţe prejudiciabile ale actului emis cu acordul său, dar nici nu poate justifica un interes personal în anularea actului respectiv.

Acordul, ca formalitate procedurală necesară emiterii actelor administrative de autoritate, nu trebuie confundat cu acordul colectiv, prevăzut de art. 487 C.admin. care se încheie între autorităţile şi instituţiile publice, pe de-o parte şi sindicatele reprezentative ale funcţionarilor publici, pe de altă parte, prin care se stabilesc anumite drepturi ale acestora din urmă. Acest acord colectiv are natura juridică a unui act administrativ normativ, şi nu a unei formalităţi procedurale.

Alte formalităţi procedurale care stau la baza emiterii actelor administrative de autoritate constau în elaborarea de propuneri, rapoarte, anchete, certificate sau publi-

---

(4) Acordul vecinilor se va da condiţionat de asigurarea, prin proiectul tehnic P.Th. şi autorizaţia de construire/desfiinţare, a măsurilor de punere în siguranţă a construcţiei preexistente rezultate în urma raportului de expertiză tehnică întocmit la comanda investitorului noii construcţii.

(5) Acordul vecinilor este valabil numai în formă autentică.

(6) Refuzul nejustificat de a-şi da acordul se constată de către instanţa de judecată competentă, hotărârea acesteia urmând să fie acceptată de către emitentul autorizaţiei de construire/desfiinţare în locul acordului vecinilor.

[1] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc, potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj, 1970, p. 102 şi urm.

carea proiectelor actelor normative. Deşi, nu necesită o analiză detaliată, importanţa acestor formalităţi procedurale în procesul decizional nu trebuie neglijată, întrucât condiţionează valabilitatea actelor administrative. Astfel, de exemplu nepublicarea proiectelor de acte administrative normative potrivit procedurii reglementate de Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică[1] atrage nulitatea actelor adoptate cu omiterea acestei formalităţi procedurale prealabile.

b) *Formalităţile procedurale concomitente* adoptării (emiterii) actului administrativ sunt: cvorumul, majoritatea necesară pentru adoptarea actului, motivarea şi semnarea (contrasemnarea acestuia).

* *Cvorumul* este definit în art. 5 lit. ţ) C.admin. ca fiind „numărul minim de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial". Mai detaliat, cvorumul reprezintă numărul de membri din totalul membrilor organului colegial care trebuie să fie prezenţi pentru ca şedinţele de lucru ale acestuia să fie valabile. Astfel, de exemplu, şedinţele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcţie [art. 137 alin. (1)[2] C.admin.]. Cvorumul constituie o condiţie procedurală esenţială pentru valabilitatea unui act administrativ, ceea ce înseamnă că, dacă şedinţa în care au loc deliberările nu este valabilă, nici hotărârile adoptate nu pot fi valabile.

* *Majoritatea* necesară pentru adoptarea actului administrativ este definită în art. 5 lit. bb) C.admin. ca reprezentând „numărul de voturi necesar a fi exprimate de membrii unui organ colegial pentru adoptarea unui act administrativ, stabilit în condiţiile legii". Cu alte cuvinte, majoritatea necesară reprezintă numărul de voturi necesar pentru ca hotărârea adoptată să fie valabilă. Majoritatea necesară pentru adoptarea unei hotărâri valabile poate fi: simplă, absolută şi calificată.

Astfel, potrivit art. 139 alin. (1) şi (2) C.admin. hotărârile consiliilor locale se adoptă cu o majoritate simplă, absolută sau calificată, după caz.

Pentru determinarea *majorităţii simple*, art. 5 lit. ee) C.admin. prevede că aceasta reprezintă „primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenţi la o şedinţă a organului colegial, cu condiţia îndeplinirii cvorumului". Această prevedere legală nu este în măsură să ofere soluţia determinării majorităţii simple în cazul în care la şedinţa legal constituită a organului colegial participă un număr impar de membri. De aceea, considerăm că prin *majoritate simplă* ar trebui să înţelegem majoritatea membrilor organului colegial prezenţi la şedinţă. Astfel, dacă, de exemplu, în cazul unui consiliu local compus din 9 consilieri locali sunt prezenţi la şedinţă toţi membrii sau numai 8 dintre aceştia, şedinţa fiind legal constituită, (fiind îndeplinită condiţia cvorumului), hotărârile pentru adoptarea cărora legea prevede majoritatea simplă vor fi valabile dacă au fost adoptate cu votul a cel puţin 5 consilieri locali dintre cei prezenţi la şedinţă. Dacă la şedinţă participă 7 sau 6 consilieri locali, asemenea hotărâri vor fi adoptate valabil cu votul a 4 dintre consilierii prezenţi la şedinţă.

---

[1] Republicată în M.Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

[2] Acest text de lege are următorul conţinut: „Şedinţele consiliului local se desfăşoară legal în prezenţa majorităţii consilierilor locali în funcţie".

Potrivit art. 5 lit. cc) C.admin., *majoritatea absolută* reprezintă „primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcţie ai organului colegial". Această prevedere legală nu oferă însă soluția determinării majorității absolute necesare pentru adoptarea legală a hotărârilor organelor colegiale compuse dintr-un număr impar de membri, cum este cazul consiliilor locale[1].

De aceea, considerăm că majoritatea absolută trebuie definită ca fiind majoritatea membrilor organului colegial. Aşa, de exemplu, hotărârile privind bugetul local, precum şi cele prin care se stabilesc impozite şi taxe locale se adoptă cu votul majorităţii consilierilor în funcţie [art. 139 alin. (3) lit. a) și c) C.admin.].

Majoritatea calificată reprezintă o majoritate de 2/3 sau 3/4 din numărul total al membrilor organului colegial care a votat pentru adoptarea unei hotărâri. Astfel, de exemplu, potrivit art. 139 alin. (2) C.admin., hotărârile consiliului local privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată de două treimi din numărul consilierilor locali în funcţie.

Pentru determinarea acestei majorităţi necesare adoptării legale a actelor administrative ale organelor colegiale, art. 5 lit. dd) C.admin. prevede că majoritatea calificată constituie „primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracţiei/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condiţiile legii".

Or, nici această prevedere legală nu oferă soluția determinării majorității necesare adoptării valabile a actelor administrative de către organele colegiale, întrucât nu în toate cazurile numărul membrilor organului colegial este divizibil la 3 sau 4, după caz.

În astfel de situaţii, considerăm că, pentru determinarea majorităţii calificate de 2/3 sau 3/4 este necesară rotunjirea în plus sau în minus a numărului membrilor organului colegial, astfel încât să poată fi împărţit exact la 3 sau la 4, în vederea stabilirii celor 2/3, respectiv 3/4. De exemplu, un număr de 11 consilieri locali se va rotunji la 12 pentru a se stabili 2/3 care reprezintă 8 consilieri, iar un număr de 15 consilieri se va rotunji în plus, adică la 16 pentru a se putea calcula 3/4 care înseamnă 12 consilieri. Mărirea sau micşorarea fictivă a numărului membrilor organului colegial trebuie făcută spre cel mai apropiat număr divizibil la 3 sau la 4, după caz. În unele situaţii, majoritatea necesară adoptării actelor administrative de autoritate este stabilită de lege sub formă numerică (în cifră absolută). Astfel, potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 129/1998[2], Consiliul director al Fondului Român de Dezvoltare Socială, care este alcătuit din 9 membri, adoptă hotărâri în prezenţa a cel puţin 7 membri, dintre care unul trebuie să fie preşedintele consiliului sau, după caz, un înlocuitor mandatat de către preşedinte.

Majoritatea necesară reprezintă o condiţie procedurală esenţială pentru valabilitatea unui act administrativ.

---

[1] Astfel, potrivit art. 112 alin. (1) C.admin., consiliile locale se compun dintr-un număr de 9 până la 31 consilieri locali în funcţie de numărul locuitorilor unităţii administrativ-teritoriale în care sunt alese.

[2] Legea nr. 129/1998 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială (M.Of. nr. 109 din 13 februarie 2014).

* *Semnarea şi contrasemnarea* actelor administrative sunt condiţii procedurale prevăzute chiar în Constituţia României care dispune că hotărârile şi ordonanţele Guvernului se semnează de prim-ministru şi se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare [art. 108 alin. (4) din Constituţie]. De asemenea, potrivit art. 140 alin. (1) C.admin., hotărârile consiliilor locale se semnează de preşedintele şedinţei în care au fost adoptate şi se contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale.

Astfel, semnarea de către emitent sau reprezentantul emitentului conferă autenticitate actelor administrative, iar contrasemnarea conferă garanţia legalităţii şi executării acestor acte de către persoanele abilitate de lege în acest scop.

Semnarea şi contrasemnarea nu reprezintă condiţii procedurale esenţiale pentru valabilitatea actelor administrative, lipsa acestora putând fi acoperită ulterior.

Totuşi, aşa cum s-a arătat, pe bună dreptate, în doctrină[1], în cazul actelor administrative emise de autorităţile administrative unipersonale pentru care legea cere forma scrisă, semnarea reprezintă o condiţie esenţială de valabilitate. Astfel, potrivit art. 17 din O.G. nr. 2/2001, lipsa din procesul-verbal de sancţionare contravenţională a semnăturii agentului constatator atrage nulitatea absolută a procesului-verbal.

De la această regulă există însă şi unele excepţii. Astfel, de exemplu, potrivit art. 46 alin. (3) şi (6) C.proc.fisc., actul administrativ fiscal emis în formă electronică sau pe suport de hârtie şi tipărit prin intermediul unui centru de imprimare masivă este valabil şi în cazul în care nu poartă semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, şi ştampila organului emitent, dacă îndeplineşte cerinţele legale aplicabile în materie, inclusiv elementele formale prevăzute de lege pentru motivarea acestor acte.

* *Motivarea actelor administrative* beneficiază de o reglementare expresă în dreptul nostru numai în cazul actelor administrative normative[2] şi reprezintă o condiţie obligatorie pentru valabilitatea acestor acte. Pentru celelalte acte administrative de autoritate individuale, motivarea este prevăzută de lege în cazuri speciale ca, de exemplu, în cazul emiterii actelor de sancţionare contravenţională[3] sau a

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., vol. I, p. 324.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 30-34 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

[3] Astfel, art. 16 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 prevede că procesul-verbal de constatare a contravenţiei va cuprinde în mod obligatoriu: data şi locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator; numele, prenumele, domiciliul şi codul numeric personal ale contravenientului, descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancţionează contravenţia; indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie; posibilitatea achitării, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ; termenul de exercitare a căii de atac şi instanţa la care se depune plângerea.

actelor administrativ-fiscale[1]. În anumite cazuri, legea prevede, în mod expres, sancţiunea nulităţii actului administrativ individual nemotivat, cum este, de exemplu, cazul procesului-verbal de sancţionare contravenţională care nu cuprinde anumite elemente formale obligatorii precum: descrierea faptei săvârşite, împrejurările în care a fost comisă şi data comiterii ei (art. 17 din O.G. nr. 2/2001).

Precizăm însă că în dreptul Uniunii Europene motivarea actelor administrative, indiferent de caracterul lor normativ sau individual, reprezintă o obligaţie a administraţiei publice corelativă dreptului cetăţenilor la buna administrare[2]. Astfel, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene[3] prevede, în alin. (1) al art. 41 intitulat „Dreptul la bună administrare", că „orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce priveşte problemele sale, de un tratament imparţial, echitabil şi într-un termen rezonabil din partea instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor Uniunii", iar, în alin. (2) al aceluiaşi articol al său prevede că acest drept include:

- dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;
- dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidenţialitate şi de secretul profesional şi comercial;
- obligaţia administraţiei de a-şi motiva deciziile.

Or, având în vedere că dreptul Uniunii Europene este prioritar[4] în raport cu dreptul intern, motivarea a devenit o condiţie esenţială de valabilitate a actelor administrative, indiferent de caracterul lor normativ sau individual. În consecinţă, nemotivarea atrage nulitatea acestor acte.

---

[1] Astfel, art. 46 alin. (2) C.proc.fisc. prevede că actul administrativ fiscal emis pe suport hârtie cuprinde următoarele elemente:

a) denumirea organului fiscal emitent;

b) data la care a fost emis şi data de la care îşi produce efectele;

c) datele de identificare a contribuabilului/plătitorului şi, dacă este cazul, datele de identificare a persoanei împuternicite de contribuabil/plătitor;

d) obiectul actului administrativ fiscal;

e) motivele de fapt;

f) temeiul de drept;

g) numele şi calitatea persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii;

h) semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, precum şi ştampila organului fiscal emitent;

i) posibilitatea de a fi contestat, termenul de depunere a contestaţiei şi organul fiscal la care se depune contestaţia;

j) menţiuni privind audierea contribuabilului/plătitorului.

[2] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea, *A. Muntean*, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 91-100.

[3] Referitor la acest document, art. 6 din Tratatul de la Lisabona privind Uniunea Europeană prevede că „Uniunea recunoaşte drepturile, libertăţile şi principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeaşi valoare juridică cu cea a tratatelor".

[4] A se vedea, în acest sens, art. 148 alin. (2) din Constituţie care are următorul conţinut: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate fata de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare".

În acest sens, Curtea de Justiţie de la Luxemburg a statuat că motivarea actelor instituţiilor Uniunii Europene este obligatorie pentru valabilitatea acestora (Cauza 367/1995 şi 41/1969).

În acelaşi sens a decis Curtea de Justiţie a Uniunii Europene şi cu privire la motivarea actelor administrative emise de statele membre, statuând că autorităţile naţionale au obligaţia de a motiva actele administrative individuale cu scopul de a arăta „în mod clar şi neechivoc raţionamentul instituţiei emitente[1]".

Motivarea actelor administrative presupune menţionarea în concret în cuprinsul acestora a aspectelor de fapt şi de drept care au justificat necesitatea adoptării unei reglementări sau acordării unui drept ori instituirii unei obligaţii printr-un act administrativ individual, nefiind suficientă invocarea unor temeiuri de drept care permit autorităţii publice să emită (adopte) un anumit act administrativ.

c) Formalităţile procedurale posterioare emiterii actului administrativ sunt: comunicarea, publicarea, aprobarea, confirmarea şi validarea.

* *Comunicarea* este operaţiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoştinţă celui interesat un act administrativ care se face, de regulă, prin poştă sau prin predarea directă a acestuia, sub semnătură, ori, în mod excepţional, prin afişare la domiciliul destinatarului actului, precum şi prin alte mijloace, inclusiv electronice (fax sau chiar afişarea pe pagina de internet a autorităţii publice emitente în cazul în care, din motive obiective, comunicarea nu se poate face direct persoanei în cauză[2]).

Comunicarea este necesară în cazul actelor administrative individuale pentru ca acestea să poată produce efecte juridice obligatorii. Astfel, art. 199 alin. (2) C.admin. prevede că „hotărârile şi dispoziţiile cu caracter individual produc efecte juridice de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează".

* *Publicarea* este operaţiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoştinţa cetăţenilor fie prin imprimare, fie prin afişare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă[3].

Publicarea reprezintă o formalitate procedurală posterioară adoptării sau emiterii actelor administrative normative. Ea are caracter obligatoriu, cu excepţia actelor normative clasificate [art. 11 alin. (2)[4] din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată].

---

[1] A se vedea Hotărârea din 29.02.1996 în cauza *Belgia c. Comisia* şi Hotărârea din 15.10.1987 în cauza *Uniunea Naţională a Antrenorilor şi Cadrelor Tehnice Profesionale din Fotbal c. Georges Heylens şi alţii*. Pentru alte detalii, în acest sens, a se vedea *L. Vişan*, Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat, în R.D.P. nr. 4/2005, p. 24-39.

[2] În acest context reamintim că însăşi Curtea Constituţională a arătat că autorităţile publice nu pot abuza de această modalitate de comunicare prin publicitate a actelor administrative care poate fi folosită doar în subsidiar când, din anumite motive obiective, nu se poate face comunicarea directă, cum ar fi, de exemplu, în cazul necunoaşterii domiciliului persoanei în cauză [a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 667/2009 (M.Of. nr. 437 din 26 iunie 2009)].

[3] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 327.

[4] Acest text de lege are următorul conţinut:
Nu sunt supuse regimului de publicare în Monitorul Oficial al României:
a) deciziile primului-ministru clasificate, potrivit legii;

Această formalitate procedurală este prevăzută de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, care prevede că, în vederea intrării lor în vigoare, legile şi celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile şi ordonanţele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităţilor administrative autonome, precum şi ordinele, instrucţiunile şi alte acte normative emise de conducătorii organelor administraţiei publice centrale de specialitate se publică în Monitorul oficial al României, Partea I. Actele normative ale celorlalte autorităţi administrative situate la nivel local pot fi publicate prin alte mijloace de difuzare în masă (monitoarele oficiale locale[1], în cazul actelor administraţiei publice locale, în mass-media, afişare la sediul autorităţii emitente sau în alte locuri publice unde are loc accesul publicului).

Publicarea reprezintă, în anumite situaţii, o condiţie esenţială pentru însăşi valabilitatea actelor administrative. Astfel, de exemplu, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituţia României, nepublicarea în Monitorul Oficial al României a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului atrage inexistenţa acestora. Aceeaşi sancţiune intervine şi în cazul nepublicării deciziilor primului-ministru [art. 29 alin. (2) din O.U.G. nr. 57/2019]. În schimb, art. 198 alin. (1) C.admin. prevede că hotărârile şi dispoziţiile cu caracter normativ ale autorităţilor administraţiei publice locale devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoştinţă publică". *Per a contrario*, aceste acte normative nepublicate nu sunt opozabile terţilor şi nu pot fi puse în executare împotriva acestora de către organul emitent. Cu alte cuvinte, nepublicarea acestor hotărâri atrage ineficienţa lor, ca şi în cazul necomunicării hotărârilor individuale, însă numai faţă de terţi, care, prezumtiv, nu le cunosc, nu şi faţă de organul emitent, care trebuie să-şi respecte propriile decizii din momentul emiterii lor. Deşi legea nu prevede care este sancţiunea nepublicării celorlalte acte administrative normative (ale autorităţilor administraţiei de stat centrale şi locale), considerăm, prin analogie, că se aplică aceeaşi sancţiune, şi anume inopozabilitatea actelor nepublicate.

În doctrină s-a arătat că, în anumite situaţii, este necesară publicarea şi a actelor individuale care nu pot fi comunicate tuturor persoanelor interesate ca, de exemplu, listele celor reuşiţi la un concurs sau listele electorale[2].

Alte formalităţi procedurale ulterioare emiterii sau adoptării actelor administrative de autoritate întâlnite în doctrină şi legislaţie sunt următoarele:

* *Aprobarea* reprezintă o manifestare de voinţă a unui organ superior prin care acesta este de acord cu un act emis deja de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voinţă posterioară lui, nu ar produce efecte juridice valabile. Acest tip de aprobare, denumită şi aprobare propriu-zisă, constituie o condiţie procedurală esenţială pentru valabilitatea actelor administrative.

În doctrină[3] se mai discută şi despre alte aprobări, şi anume:

---

b) actele normative clasificate, potrivit legii, precum şi cele cu caracter individual, emise de autorităţile administrative autonome şi de organele administraţiei publice centrale de specialitate.

[1] Astfel, art. 197 alin. (5) C.admin. prevede că hotărârile şi dispoziţiile, documentele şi informaţiile financiare, precum şi alte documente prevăzute de lege se publică, pentru informare, în format electronic şi în monitorul oficial local.

[2] *I. Santai*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Sibiu, 1992, p. 86.

[3] *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor, op. cit., p. 99.

* *Aprobările substitutive* sunt acele aprobări date de organul ierarhic superior unor acte prin care un organ administrativ inferior acţionează într-un domeniu de raporturi sociale de competenţa celui ierarhic superior, situaţie în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc efectele actului aprobat. În acest caz, actul aprobat şi aprobarea alcătuiesc un act juridic complex.

Aprobările substitutive se caracterizează prin următoarele trăsături principale:

- organul inferior este obligat să pună în executare actul aprobat;
- aprobarea nu acoperă viciile esenţiale ale actului aprobat;
- acţiunea în justiţie se introduce împotriva organului superior care a aprobat actul.

* *Aprobările improprii* constau în aprobarea unor cereri sau propuneri adresate unor organe ale administraţiei publice. În asemenea situaţii, nu are loc aprobarea unui act administrativ prealabil şi nu suntem, deci, în prezenţa unui act administrativ complex. Această aprobare constituie un singur act administrativ emis pe baza cererii sau propunerii celui interesat. Astfel, potrivit art. 506 alin. (6) C.admin., „transferul în interesul serviciului se face la solicitarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public, cu acordul scris al funcţionarului public şi cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care este numit funcţionarul public".

* O altă formalitate procedural prealabilă este *confirmarea* care are, în dreptul administrativ, mai multe sensuri: Într-o primă accepţiune, prin confirmare se înţelege actul prin care un organ al administraţiei publice încunoştinţează subiectul de drept interesat că înţelege să-şi menţină un act administrativ anterior[1]. Actul de confirmare nu produce niciun efect juridic în plus faţă de actul confirmat, iar acesta nu dobândeşte caracterul de act complex.

O astfel de situaţie ar putea apărea ca urmare a exercitării recursului graţios prin care o persoană solicită consiliului local retractarea unei hotărâri a sa pentru un anume motiv de nelegalitate, iar consiliul local respinge această cerere printr-o hotărâre de confirmare a hotărârii contestate.

Într-o a doua accepţiune, prin confirmare un organ al administraţiei publice urmăreşte să acopere din proprie iniţiativă, un viciu remediabil al propriului său act emis anterior. Această confirmare este în realitate un act administrativ distinct de cel confirmat care contribuie la valabilitatea acestuia din urmă. Astfel, dacă o hotărâre a consiliului local a fost adoptată fără avizul de legalitate al secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale, această hotărâre va putea fi confirmată într-o şedinţă viitoare în urma depunerii acestui aviz.

Actul de confirmare poate produce efecte retroactive, dar numai faţă de organul emitent, nu şi faţă de terţi, pentru că, pe de o parte, acestora nu le este opozabil un act administrativ, în perioada în care actul este, în mod incontestabil, nelegal (actul confirmat), iar, pe de altă parte, actul de confirmare, care validează actul, anterior nelegal, nu poate retroactiva.

* *Validarea* este o formalitate procedurală prin care se autorizează punerea în executare a unui act administrativ. În acest caz, validarea se aseamănă cu aprobarea

---

[1] Idem, p. 105.

propriu-zisă, dar se deosebeşte de aceasta prin aceea că nu presupune raporturi de subordonare între autoritatea emitentă a actului şi cea care îl validează. Astfel, de exemplu, potrivit art. 22 din Legea nr. 165/2013, pentru a fi puse în executare, deciziile entităţii deţinătoare de restituire prin echivalent a imobilelor preluate în mod abuziv de stat în perioada 1945-1989 se validează de Comisia Naţională pentru Compensarea Imobilelor.

Validarea nu produce şi nu adaugă efecte juridice noi actului administrativ, dar invalidarea unui act administrativ produce efecte juridice prin desfiinţarea drepturilor create prin actul invalidat, motiv pentru care actul de invalidare poate fi atacat la instanţa de contencios administrativ.

În alte cazuri, validarea nu mai constituie o formalitate ulterioară, ci una prealabilă, intervenind în procedura emiterii unor acte atributive de statut personal sau a unor acte privind constituirea de drepturi subiective.

Astfel, de exemplu, art. 27 alin. (2) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, prevede că „În toate cazurile în care reconstituirea dreptului de proprietate se face pe vechile amplasamente, cu ocazia măsurătorilor, comisia locala ia act de recunoaşterea reciproca a limitelor proprietăţii de către vecini, le consemnează în documentele constatatoare, întocmind planurile parcelare şi înaintează documentaţia comisiei judeţene sau prefectului pentru validare şi, respectiv, eliberarea titlurilor de proprietate".

Acest tip de validare se aseamănă cu aprobarea improprie, dar se deosebeşte prin aceea că este prevăzută expres de lege pentru emiterea unui act administrativ.

Şi în aceste cazuri, invalidarea poate fi atacată la instanţa de contencios administrativ, pe cale directă sau indirectă, după caz, întrucât împiedică emiterea unui act administrativ solicitat de o persoană considerată îndreptăţită la recunoaşterea unui drept sau interes legitim al său.

Încheiem analiza formalităţilor procedurale cu concluzia că cele mai multe dintre acestea sunt esenţiale pentru valabilitatea actelor administrative, având ca scop asigurarea legalităţii şi oportunităţii acestor acte. În anumite cazuri, legea prevede în mod expres sancţiunea nulităţii actelor emise fără îndeplinirea unor formalităţi procedurale, cum este cazul nemotivării actelor administrative de sancţionare contravenţională sau a actelor administrativ-fiscale.

Alte formalităţi sunt neesenţiale pentru valabilitatea acestor acte, ele având ca scop doar asigurarea operativităţii activităţii administrative sau o anumită tehnică de elaborare a actului administrativ, nerespectarea lor neinfluenţând valabilitatea actului[1], ca, de exemplu, lipsa contrasemnăturii secretarului unităţii administrativ-teritoriale de pe o hotărâre a unui consiliu local.

C. Conformitatea actului administrativ cu conţinutul legii

Această condiţie de valabilitate a actului administrativ de autoritate presupune conformitatea conţinutului său cu ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea normelor juridice. În acest sens, art. 77 din Legea nr. 24/2000, republicată, prevede că „ordinele cu caracter normativ, instrucţiunile şi alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor

[1] *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, op. cit., p. 138.

şi ai celorlalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate sau ale autorităţilor administrative autonome se emit numai pe baza şi în executarea legilor, a hotărârilor şi a ordonanţelor Guvernului". Aceeaşi lege prevede, în art. 80, că „actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activităţi de interes local, în limitele stabilite prin Constituţie şi prin lege şi numai în domeniile în care acestea au atribuţii legale".

Aşa cum rezultă din aceste dispoziţii legale, conformitatea actelor administrative cu conţinutul legii se analizează prin raportarea acestora la normele juridice superioare. Astfel, pentru a fi valabil, un act administrativ trebuie să fie conform Constituţiei şi celorlalte legi, actelor administrative normative cu forţă juridică superioară actului ce urmează să fie emis, reglementărilor comunitare şi tratatelor internaţionale la care România este parte. În consecinţă, un act administrativ cu caracter normativ nu mai poate produce efecte juridice după abrogarea legii în temeiul căreia a fost emis[1], întrucât reglementarea administrativă nu mai are nicio raţiune de a exista, atât timp cât însăşi legea în executarea căreia a fost adoptată şi-a încetat aplicarea. Cu alte cuvinte, adagiul *„ubi cessat ratio legis, cessat lex"* este pe deplin valabil în cazul actelor administrative normative.

În schimb, efectele actelor administrative individuale, adoptate (emise) anterior abrogării legii sau a altui act normativ ce reprezintă suportul său legal, rămân valabile, întrucât au dat naştere unor drepturi şi obligaţii concrete în favoarea, respectiv, în sarcina unor subiecţi de drept determinaţi. Valabilitatea actelor administrative individuale, în acest caz, are la bază principiul *„tempus regit actum"*, iar necesitatea menţinerii efectelor acestor acte izvorăşte din raţiuni de asigurare a stabilităţii raporturilor juridice, potrivit principiului securităţii circuitului juridic.

D. Conformitatea actului administrativ cu scopul legii sau cu interesul public urmărit de lege

În doctrină[2] s-a arătat că scopul legii este interesul public şi reprezintă un element ce ţine de legalitate, iar mijloacele pentru atingerea acestui scop sunt aspecte ce ţin de oportunitate.

Oportunitatea unui act administrativ semnifică adecvarea lui cerinţelor interesului public într-un anumit context (social, economic, politic). Oportunitatea actelor administrative este „barometrul" exercitării dreptului de apreciere (denumit şi putere discreţionară) al autorităţilor administraţiei publice. Acest drept reprezintă, la rândul lui, o anumită libertate de care se bucură administraţia publică în activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legilor, urmărindu-se asigurarea concordanţei între normele juridice şi necesităţile în continuă transformare ale societăţii[3]. Dreptul de apreciere al administraţiei publice nu este însă un drept

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 230/2008, în Dreptul nr. 10/2008, p. 258.

[2] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 336.

[3] Dreptul de apreciere al administraţiei în alegerea soluţiei cazului concret apare atunci când ipoteza normei juridice lipseşte sau este incompletă, fie când ipoteza sau dispoziţia ei cuprind noţiuni foarte elastice, ca, de exemplu: bunele moravuri, motive temeinice, ordinea şi liniştea publică (*T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, p. 189-197).

absolut, pentru că, altfel, s-ar converti în abuz de drept[1]. Limitele dreptului de apreciere de care se bucură administraţia publică sunt stabilite chiar de lege, iar depăşirea acestor limite atrage nevalabilitatea actului astfel emis, el devenind nelegal[2]. Prin urmare, nu poate fi valabil un act considerat oportun, dar ilegal. De altfel, nici nu poate fi considerat oportun un act ilegal, întrucât oportunitatea nu poate exista decât în limitele legii. Altfel spus, administraţia publică nu poate avea decât un drept de apreciere limitat de lege[3]. În acest sens, Curtea Constituţională a statuat că legea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea şi modalităţile de exercitare a puterii de apreciere a autorităţilor în domeniul respectiv, ţinând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecţie adecvată împotriva arbitrarului[4]. Această marjă de apreciere a autorităţilor publice în activitatea lor decizională poate fi mai restrânsă sau mai largă în funcţie de gradul de flexibilitate a normei juridice a cărei aplicare se realizează prin actele administrative unilaterale. În acelaşi sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justiţiabilului şi previzibilă în ceea ce priveşte efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerinţa de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea şi modalităţile de exercitare a puterii de apreciere a autorităţilor în domeniul respectiv, ţinând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecţie adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunţată în cauza *Rotaru c. României*, parag. 52 şi Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunţată în cauza *Sissanis c. României*, parag. 66)[5]. Oportunitatea dă dreptul autorităţilor administraţiei publice de a alege între două sau mai multe soluţii (legal posibile) cu ocazia executării şi organizării executării legii. Dintre criteriile de apreciere a oportunităţii actelor administrative menţionăm: momentul în care se adoptă actul administrativ, condiţiile concrete în care urmează să se aplice un asemenea act, avantajele şi costurile financiare şi sociale pe care le implică emiterea şi executarea sa, raportul de proporţionalitate între necesitatea obiectivelor urmărite şi mijloacele folosite pentru atingerea acestor obiective, justul echilibru între cerinţele interesului public şi imperativul respectării drepturilor fundamentale.

Emiterea actelor administrative ca urmare a exercitării dreptului de apreciere al emitentului lor cu nesocotirea acestor criterii, atrage nulitatea actelor în cauză.

---

[1] În acest sens, a se vedea şi Decizia nr. 1557/2009 a Curţii Constituţionale prin care s-a statuat că nici angajarea răspunderii pentru adoptarea unui proiect de lege, deşi este o procedură constituţională, nu poate fi utilizată în mod discreţionar (absolut), de către Guvern (M.Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010).

[2] În doctrină s-a arătat că nu se poate recunoaşte administraţiei o putere discreţionară absolută întrucât organul de aplicare a legii nu poate să procedeze după bunul său plac, căci dacă legea nu cuprinde o directivă în mod expres, o cuprinde cel puţin tacit. Organele administrative trebuie să se călăuzească în activitatea lor după interesele generale şi având în vedere nevoile ordinii publice, chiar dacă nu există o dispoziţie specială a legii în acest sens (*T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, p. 199).

[3] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Liberul acces la justiţie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti 2003, p. 166-167.

[4] A se vedea Decizia nr. 418/2014 (M.Of. nr. 563 din 30 iulie 2014).

[5] Citate de Curtea Constituţională în Decizia nr. 391/2019 (M.Of. nr. 510 din 24 iunie 2019).

Astfel, de exemplu, potrivit legii, încălcarea principiului proporţionalităţii[1] în emiterea actelor administrative privind aplicarea sancţiunilor contravenţionale ori disciplinare care sunt excesive în raport cu gravitatea abaterilor administrative comise de particulari sau a principiului echilibrului financiar[2] în contractele administrative (încheiate între administraţie şi particulari), reprezintă motive de nelegalitate a actelor administrative respective.

De asemenea, în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului s-a statuat asupra necesităţii existenţei unui just echilibru între cerinţele interesului general al comunităţii şi imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului[3].

În fine, este de subliniat faptul că principiul proporţionalităţii, între măsurile stabilite de autorităţile publice şi realizarea scopului propus, a fost consacrat şi în dreptul comunitar[4], inclusiv în jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene[5].

Nerespectarea acestor principii (ale dreptului administrativ) de către autorităţile publice conferă dreptul instanţelor judecătoreşti de a modifica sau anula actele administrative astfel emise, fără ca organele emitente să poată invoca, în apărarea lor, oportunitatea actelor respective.

Legalitatea şi oportunitatea actelor administrative sunt controlate de organele administraţiei publice emitente şi cele ierarhic superioare, care pot dispune revocarea şi, respectiv, anularea actelor administrative ilegale şi inoportune. În schimb, în cadrul controlului exercitat de către organele judecătoreşti, acestea pot verifica numai legalitatea actelor administrative, nu şi oportunitatea acestora. Dacă, în principiu, un act administrativ nu poate fi anulat de către instanţa de contencios administrativ pe considerente de oportunitate, el poate fi anulat pentru exces de putere, când administraţia şi-a depăşit limitele dreptului de apreciere (stabilite de lege) şi, deci, s-a îndepărtat de scopul legii, actul său devenind nelegal.

În cadrul controlului de legalitate, judecătorul trebuie să verifice dacă administraţia publică nu a abuzat de dreptul său de apreciere, denaturând, prin actul emis, scopul legii, prejudiciind astfel un interes public sau drepturile şi interesele legitime ale particularilor. Altfel, ar însemna ca judecătorul să atribuie noţiunii de legalitate o sferă foarte îngustă, validând, în mod arbitrar, pe considerente de oportunitate, acte

---

[1] Acest principiu este reglementat expres în art. 53 alin. (2) din Constituţie, precum şi art. 5 alin. (5) şi (6) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor şi rezultă implicit din art. 77 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici şi art. 10 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

[2] Acest principiu este consacrat expres de art. 324 alin. (3) C.admin. care prevede că „raporturile contractuale dintre concedent şi concesionar se bazează pe principiul echilibrului financiar al concesiunii între drepturile care îi sunt acordate concesionarului şi obligaţiile care îi sunt impuse".

[3] A se vedea, în acest sens, cauzele *Sporrong şi Lonnroth c. Suediei*, invocate de Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a de contencios administrativ şi fiscal, în motivarea sentinţa civilă nr. 2838/2008 (M.Of. nr. 872 din 15 decembrie 2009).

[4] Acest principiu este consacrat în art. 5 alin. (4) din Tratatul Uniunii Europene de la Lisabona, intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009.

[5] Pentru detalii, a se vedea, în acest sens, *I. Alexandru*, Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 375.

administrative neconforme legii, ceea ce este inacceptabil, întrucât un act nelegal nu poate fi considerat oportun.

Doctrina a selectat, din practică, anumite cazuri de deturnare de putere în care autorităţile publice au urmărit, prin actele lor, scopuri străine interesului general ca, de exemplu: satisfacerea unor ambiţii personale, a unor pasiuni politice sau ideologice, ori apărarea unor interese private, fără nicio legătură cu interesul general[1]. În astfel de cazuri, actele administrative de autoritate vor fi anulate pentru neconformitatea lor cu scopul legii, adică cu interesul general.

În concluzie, excesul sau deturnarea de putere reprezintă un viciu de legalitate al actului administrativ prin care administraţia publică a urmărit un scop diferit de cel prevăzut de lege, deturnând, astfel, de la finalitatea legală, puterea ce i-a fost încredinţată[2].

De altfel, scopul ilicit al actului administrativ reprezintă corespondentul cauzei ilicite sau imorale a actului juridic civil, care atrage nulitatea acestuia.

Secţiunea a 4-a. Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate

§1. Momentul de la care actele administrative de autoritate produc efecte juridice

Ab initio, se impune distincţia între actele administrative de autoritate individuale care produc efecte juridice concrete şi actele administrative normative care conţin reguli generale de conduită pentru persoanele care intră sub incidenţa lor.

Prin efectele juridice ale actelor administrative de autoritate individuale înţelegem drepturile şi obligaţiile care iau naştere, se modifică sau încetează prin intermediul acestor acte. Actele administrative individuale produc efecte juridice din momentul comunicării lor, iar actele administrative normative devin active, adică intră în vigoare, în principiu, din momentul publicării acestora[3].

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 245.

[2] Ibidem.

[3] Astfel, art. 12 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, prevede că actele normative, cu excepţia legilor şi ordonanţelor, intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. În continuare, acest text legal dispune că „atunci când nu se impune ca intrarea în vigoare să se producă la data publicării, în cuprinsul acestor acte normative trebuie să se prevadă că ele intră în vigoare la o dată ulterioară stabilită prin text". O altă excepţie de la regula intrării în vigoare la data publicării priveşte legile şi ordonanţele emise de Guvern în temeiul unei legi speciale de abilitare care, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor. În continuare, acest text de lege prevede că termenul de 3 zile se calculează pe zile calendaristice începând cu data publicării şi expiră la ora 24 a celei de-a treia zi de la publicare. De asemenea, reamintim că, potrivit art. 12 alin. (2) din aceeaşi lege, ordonanţele de urgenţă ale Guvernului intră în vigoare de la data publicării în Monitorul oficial al

De la această regulă fac excepţie următoarele acte:

- actele administrative care prevăd o dată ulterioară pentru intrarea lor în vigoare (în cazul celor normative) sau de la care produc efecte juridice (în cazul celor individuale). Astfel, de exemplu, actele administrative normative privind stabilirea contravenţiilor intră în vigoare după 30 de zile de la data publicării lor[1] sau la o dată ulterioară prevăzută în cuprinsul lor[2].

Pentru a nu se tergiversa de către Guvern punerea în executare a unor acte normative, inclusiv administrative, legiuitorul a prevăzut o măsură de precauţie, dispunând că, în cazul în care pentru aplicarea unui act normativ sunt prevăzute norme de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a normelor şi data intrării lor în vigoare care să nu depăşească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ [art. 55 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată].

- actele administrative individuale cu caracter retroactiv care constată (recunosc) existenţa sau întinderea unor drepturi şi obligaţii, ce au luat naştere anterior, ori inexistenţa lor. Aceste acte se mai numesc şi acte declarative sau recognitive.

Din această categorie de acte fac parte:

- actele de anulare sau revocare a unor acte administrative de autoritate, care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desfiinţat;

- actele administrative jurisdicţionale au efect retroactiv, deoarece prin acestea se recunosc părţilor situaţii juridice preexistente emiterii actului.

În ce priveşte actele interpretative, trebuie precizat că, potrivit art. 9 alin. (2)[3] C.civ., acestea nu produc efecte retroactiv (*ex tunc*). În acelaşi sens este şi art. 67 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, care prevede că actul interpretativ poate confirma sau infirma interpretările judiciare, arbitrale sau administrative adoptate până la acea dată, însă nu poate aduce atingere drepturilor câştigate în baza actului interpretat.

României, Partea I, sub condiţia depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. Aceste prevederi legale privind intrarea în vigoare a legilor şi ordonanţelor de urgenţă au fost adoptate în aplicarea dispoziţiilor constituţionale care prevăd că „Legea se publică în Monitorul Oficial al României şi intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei" (art. 78 din Constituţie) şi că „Ordonanţa de urgenţă intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedura de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea ei în Monitorul Oficial al României" [art. 115 alin. (5), prima parte, din Constituţie].

[1] A se vedea art. 4 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor (M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001).

[2] Astfel, de exemplu, O.G. nr. 14/2017 pentru modificarea şi completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 195/2002 privind circulaţia pe drumurile publice (M.Of. nr. 685 din 23 august 2017) dispune, în art. V alin. (2), că prevederile acesteia, cu unele excepţii, se aplică de la data de 20 mai 2018, dată până la care poliţia rutieră din cadrul Poliţiei Române, Direcţia Regim Permise de Conducere şi Înmatriculare a Vehiculelor şi serviciile publice comunitare regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor desfăşoară activităţi de informare a participanţilor la trafic cu privire la aceste prevederi noi (art. II).

[3] Acest text legal are următorul conţinut: Norma interpretativă produce efecte numai pentru viitor.

În fine, mai precizăm că termenul pentru intrarea în vigoare a actelor normative, inclusiv administrative, atunci când un asemenea termen este prevăzut în cuprinsul acestor acte sau este impus de lege, se calculează pe zile calendaristice, „în sensul că se include în termen şi ziua în care el începe să curgă şi ziua când acesta se împlineşte"[1].

§2. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de autoritate

Efectele juridice ale actelor administrative de autoritate pot înceta ca urmare a intervenirii unui act juridic emis în acest scop ori ca urmare a producerii unor fapte materiale prevăzute de lege ca, de exemplu, împlinirea termenului pentru care a fost emis un act administrativ.

Modalităţile juridice concrete prin care încetează efectele juridice ale actelor administrative sunt: suspendarea, revocarea şi anularea.

1. *Suspendarea actelor administrative* reprezintă operaţiunea juridică care determină încetarea temporară, totală sau parţială, a efectelor juridice ale unor acte administrative, ca urmare a existenţei unor dubii în legătură cu legalitatea sau oportunitatea acestora.

Suspendarea poate fi dispusă atât în cazul actelor administrative normative, cât şi al actelor individuale, dar numai după publicarea şi, respectiv, comunicarea acestor acte, când ele încep să producă efecte juridice. Altfel, suspendarea ar fi lipsită de obiect. Deşi, în principiu, suspendarea are ca scop încetarea temporară a efectelor actelor administrative, această măsură poate fi dispusă şi pentru prevenirea punerii în executare acestor acte.

Suspendarea poate interveni prin act juridic (administrativ sau judecătoresc) ori de drept.

Suspendarea efectelor actelor administrative poate avea loc, în primul rând, prin intermediul unor alte acte administrative cu o forţă juridică cel puţin egală cu a actelor suspendate. Ea poate fi dispusă atât de organele emitente, cât şi de organele ierarhic superioare, în cadrul controlului exercitat asupra activităţii organelor inferioare. Astfel, de exemplu, prin Ordinul nr. 1384/2009[2], Agenţia Naţională de Administrare Fiscală a suspendat aplicarea Ordinului nr. 1156/2009 privind legitimaţiile de inspecţie fiscală, emis de preşedintele acestei Agenţii.

Pe perioada suspendării, organul administraţiei publice care a luat această măsură verifică legalitatea sau oportunitatea actului administrativ, urmând ca la expirarea termenului pentru care a fost suspendat, fie să îl repună în vigoare, fie să îl revoce (anuleze), dacă actul este ilegal sau inoportun.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Curtea Constituţională, Decizia nr. 89/2010 (M.Of. nr. 115 din 19 februarie 2010) în care s-a statuat că dispoziţiile Codului de procedură civilă, potrivit cărora „termenele se înţeleg pe zile libere, neintrând în socoteală nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârşit termenul", nu sunt aplicabile în dreptul public care este „supus regulii în virtutea căreia termenele, în acest domeniu, se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen şi ziua în care el începe să curgă şi ziua când se împlineşte".

[2] M.Of. nr. 531 din 31 iulie 2009.

Suspendarea pe cale administrativă a efectelor juridice ale unor acte administrative poate interveni şi cu titlu de sancţiune împotriva unor persoane fizice care au comis anumite fapte prevăzute de lege sau care nu şi-au îndeplinit anumite obligaţii legale. Astfel, de exemplu, potrivit art. 3 alin. (3) din Legea nr. 61/1991, republicată, în cazul săvârşirii repetate a unor contravenţii prevăzute de această lege, activitatea unui local public desfăşurată pe baza autorizaţiei de funcţionare va fi suspendată pe o perioadă cuprinsă între 10 şi 30 de zile.

Suspendarea actelor administrative încetează prin revocarea actului suspendat ori ca urmare a repunerii în vigoare a acestuia. De asemenea, s-a apreciat[1] că, în cazul actelor normative suspendate, art. 66 din Legea nr. 24/2000, republicată[2], permite abrogarea acestora.

Suspendarea executării actelor administrative unilaterale (de autoritate) poate fi dispusă şi de instanţele judecătoreşti, dar numai în situaţiile în care legea prevede în mod expres aceasta. Astfel, potrivit art. 14 alin. (1) şi art. 15 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanţa judecătorească are dreptul de a dispune suspendarea actului administrativ ce face obiectul litigiului, până la pronunţarea instanţei de fond sau până la soluţionarea definitivă a cauzei (la cererea reclamantului, în cazuri bine justificate şi pentru a se preveni producerea unei pagube iminente).

Suspendarea poate avea loc şi de drept (*ope legis*) ca, de exemplu, în cazul atacării actului administrativ de către prefect la instanţa de contencios administrativ, în temeiul art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. De asemenea, potrivit art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, plângerea contravenţională suspendă executarea procesului-verbal de sancţionare contravenţională.

Un alt exemplu ni-l oferă art. III alin. (1^1) din Legea nr. 169/1997 pentru modificarea şi completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991[3], modificată şi completată prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente[4], care prevede că „actele administrative prin care au fost trecute în domeniul public sau privat al statului sau al localităţilor terenuri pentru care s-au depus cereri de reconstituire a dreptului de proprietate privată îşi suspendă efectele cu privire la aceste terenuri până la soluţionarea cererii de către comisia de fond funciar, cu excepţia terenurilor intrate deja în circuitul civil".

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Decizia nr. 20/2019 privind respingerea sesizării pentru pronunţarea unei hotărâri prealabile (M.Of. nr. 651 din 6 august 2019).

[2] Acest articol de lege are următorul conţinut:

(1) În cazuri speciale aplicarea unui act normativ poate fi suspendată printr-un alt act normativ de acelaşi nivel sau de nivel superior. În această situaţie se vor prevedea, în mod expres, data la care se produce suspendarea, precum şi durata ei determinată.

(2) La expirarea duratei de suspendare actul normativ sau dispoziţia afectată de suspendare reintră de drept în vigoare.

(3) Prelungirea suspendării ori modificarea sau abrogarea actului normativ ori a dispoziţiei suspendate poate face obiectul unui act normativ sau al unei dispoziţii exprese, cu aplicare de la data expirării suspendării.

[3] M.Of. nr. 299 din 4 noiembrie 1997.

[4] M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

Suspendarea de drept a executării unui act administrativ, intervenită ca urmare a acţiunii introduse de către prefect la instanţa de contencios administrativ sau ca urmare a introducerii plângerii contravenţionale, încetează la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti pronunţate în litigiul având ca obiect anularea actului respectiv.

Suspendarea judecătorească a executării unui act administrativ încetează la data respingerii de către prima instanţă a acţiunii în anularea actului respectiv ori, după caz, la data rămânerii definitive a hotărârii instanţei de contencios administrativ prin care s-a soluţionat acţiunea în anulare.

2. *Revocarea* reprezintă operaţiunea juridică privind încetarea definitivă, totală sau parţială, a efectelor juridice ale unui act administrativ ca urmare a constatării ilegalităţii sau a inoportunităţii lui.

Deşi nu este consacrată în mod expres de lege, revocarea actelor administrative de autoritate a devenit un principiu al regimului juridic al acestor acte care, fiind manifestări unilaterale de voinţă ale administraţiei publice, pot fi, de regulă, revocate de către organul emitent.

Motivele sau cauzele revocării constau în ilegalitatea sau inoportunitatea actelor administrative care poate fi constatată pe parcursul existenţei lor, dar chiar şi înainte de a intra în vigoare sau de a produce efecte juridice.

Revocarea reprezintă genul modalităţilor juridice de încetare a efectelor actelor administrative, având ca specii: retragerea, respectiv, încetarea efectelor actelor individuale, şi abrogarea actelor normative.

Abrogarea este reglementată în art. 64-65 din Legea nr. 24/2000, republicată, şi reprezintă o modalitate juridică de încetare definitivă a efectelor actelor normative în general, deci inclusiv a actelor administrative normative.

Revocarea, inclusiv abrogarea, poate fi totală, când îşi încetează efectele toate prevederile actului administrativ abrogat, sau parţială, când anumite prevederi ale actului respectiv continuă să rămână în vigoare. De asemenea, trebuie precizat că ambele măsuri de încetare a efectelor actelor administrative au caracter definitiv. În acest sens, Curtea Constituţională, prin Decizia cu nr. 117/2009[1], a arătat că prin art. 62 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 (actualmente devenit art. 64), s-a consacrat, pe de o parte, caracterul definitiv al abrogării actelor normative, care nu mai pot produce efecte în viitor, iar, pe de altă parte, interdicţia revigorării unui act normativ prin abrogarea actului abrogator al acestuia. În concret, acest text de lege prevede: „Abrogarea unei dispoziţii sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ iniţial. Fac excepţie prevederile din ordonanţele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare şi au fost respinse prin lege de către Parlament". Cu alte cuvinte, potrivit acestui text de lege, prin excepţie de la regula enunţată, actele normative abrogate prin ordonanţe ale guvernului respinse prin lege, îşi reiau activitatea, dar, considerăm noi, numai pentru viitor. De asemenea, Curtea Constituţională a statuat că, spre deosebire de abrogare, declararea neconstituţionalităţii unei legi sau

[1] M.Of. nr. 135 din 4 martie 2009.

ordonanţe a guvernului are drept consecinţă repunerea în vigoare a actului anterior modificat sau abrogat prin legea sau ordonanţa declarată neconstituţională[1].

Mai trebuie precizat faptul că abrogarea produce efecte numai pentru viitor, ceea ce înseamnă că toate efectele produse de actele administrative individuale emise în temeiul actului normativ abrogat, dar anterior abrogării, rămân pe deplin valabile. Altfel, s-ar încălca principiul securităţii circuitului juridic, consacrat atât în dreptul nostru, cât şi în jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene[2]. O garanţie legislativă internă, în acest sens, o reprezintă art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată, care prevede că, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situaţii juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu şi-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, este necesar ca în proiectul de act normativ să fie prevăzute soluţii legislative pentru situaţii tranzitorii. Acelaşi text de lege prevede că proiectul de act normativ trebuie să cuprindă, dacă e cazul, măsuri legislative pentru soluţionarea conflictului între acte normative de categorii diferite, potrivit principiului ierarhiei normelor juridice.

De asemenea, este de preferat ca prin abrogarea actelor administrative normative să nu se producă o schimbare bruscă a reglementărilor pentru a nu se contraveni principiului încrederii legitime în stabilitatea actelor autorităţilor publice, consacrat în jurisprudenţa Curţii de Justiţie (a Uniunii Europene) de la Luxemburg[3]. Acelaşi imperativ se regăseşte şi în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, care s-a pronunţat în sensul existenţei unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise şi predictibile în aplicarea lor şi care să nu fie încălcate de alte norme de drept ulterioare[4]. De asemenea, Curtea Constituţională a României a preluat în jurisprudenţa sa aceste exigenţe ale calităţii normelor juridice care trebuie să fie suficient de clare şi previzibile[5].

Cu toate acestea, considerăm că actele administrative individuale emise în baza unei legi sau ordonanţe a guvernului declarate neconstituţională sunt lovite de nulitate, întrucât nu se poate accepta ca asemenea acte, emise cu încălcarea Constituţiei, să producă efecte juridice valabile. În sensul susţinerilor noastre este şi

---

[1] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea: Decizia nr. 206/2013 (M.Of. nr. 350 din 13 iunie 2013) şi Decizia nr. 611/2014 (M.Of. nr. 25 din 13 ianuarie 2015). Astfel, în motivarea acestei din urmă decizii, Curtea Constituţională menţionează: „În astfel de cazuri nu intervine o abrogare a unui act de abrogare anterior, pentru a se putea reţine incidenţa dispoziţiilor art. 64 alin. (3) teza a doua din Legea nr. 24/2000 – dispoziţii opozabile legiuitorului în activitatea de legiferare –, ci este vorba de un efect specific al deciziilor de constatare a neconstituţionalităţii unei norme abrogatoare, care constă în pierderea legitimităţii constituţionale a textului declarat neconstituţional, sancţiune diferită şi mult mai gravă decât abrogarea unui text normativ".

[2] A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 4 noiembrie 2008 (M.Of. nr. 358 din 28 mai 2009).

[3] A se vedea, de exemplu: decizia din 5 iunie 1973 *Comisia c. Consiliu*, pronunţată în cauza 81/72, Culegere 1973, p. 575 sau decizia *Topfer*, pronunţată în cauza 112/77 *Gesellschaft GmbH in Firma August Topfer c. Comisia*, Culegere 1978, p. 1019.

[4] A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunţată în cauza *Viaşu c. României* (M.Of. nr. 361 din 29 mai 2009).

[5] A se vedea Decizia nr. 813/2010 (M.Of. nr. 580 din 16 august 2010).

art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 care reglementează acțiunea în anularea actelor administrative emise în temeiul ordonanțelor guvernului declarate neconstituționale.

Organele competente să revoce un act administrativ pot să-l și modifice sau să îl suspende, potrivit principiului *„qui potest plus, potest minus"*.

Organele superioare nu pot însă modifica actele administrative individuale, care sunt de competența exclusivă a organelor inferioare și nu pot emite alte acte în locul actelor revocate, întrucât aceasta ar însemna o substituire în atribuțiile autorității inferioare[1]. Or, regulile în materie de competență sunt imperative și de strictă aplicare. Organul superior poate însă obliga organul inferior să examineze o anumită situație în scopul de a lua anumite măsuri.

Revocarea unui act administrativ individual pentru motive de ilegalitate produce efecte retroactive de la data adoptării (emiterii) actului revocat, efectele acestuia desființându-se în totalitate ca și cum actul nu ar fi existat.

Revocarea pentru motive de inoportunitate produce efecte de la data la care actul a devenit inoportun, însă efectele juridice produse de actul revocat până la data revocării sunt și rămân valabile.

Astfel, de exemplu, potrivit art. 152 alin. (5) C.admin., consiliul local poate hotărî, pentru considerente de oportunitate, eliberarea din funcție a viceprimarului, iar o asemenea hotărâre produce efecte numai pentru viitor.

În practica administrației publice constatăm utilizarea, uneori, a unei terminologii inadecvate noțiunilor juridice de „revocare" și, respectiv, „abrogare". Astfel, de exemplu, pentru a se înțelege că H.G. nr. 1344/2008 pentru retragerea actului de recunoaștere a Asociației Domus ca fiind de utilitate publică produce efecte numai pentru viitor, în art. 2 al acestei hotărâri s-a dispus abrogarea, și nu revocarea hotărârii de recunoaștere, respectiv a H.G. nr. 1308/2004. În realitate însă, atât hotărârea revocată nr. 1308/2004, cât și hotărârea de revocare nr. 1344/2008 sunt hotărâri cu caracter individual, astfel încât Guvernul trebuia să se limiteze la retragerea (revocarea) propriei hotărâri inițiale, așa cum a dispus prin art. 1 din H.G. nr. 1344/2008, pentru motivele de inoportunitate[2] menționate în preambulul său, ci nu să dispună și abrogarea, care, pe de o parte, este lipsită de obiect, actul inițial fiind revocat, iar, pe de altă parte, această măsură administrativă este specifică actelor administrative normative, și nu celor individuale.

Revocarea unor acte administrative poate interveni și ca o măsură de sancționare a beneficiarilor acestor acte, care nu și-au îndeplinit sau nu au respectat obligațiile prevăzute în actul respectiv sau în legea pe baza căreia actul a fost emis. Astfel, potrivit art. 97 alin. (5) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată[3], poliția rutieră anulează permisul de conducere a autovehiculelor, în cazul în care beneficiarul acestuia a fost condamnat definitiv pentru o

---

[1] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 116.

[2] Astfel, în motivarea acestei hotărâri se menționează că asociația în cauză a donat prin contracte de donație autentificate cea mai mare parte a patrimoniului său, fapt ce a condus la nerespectarea obligației legale de a menține cel puțin nivelul activității și performanțele care au determinat recunoașterea.

[3] M.Of. nr. 670 din 3 august 2006.

infracţiune de ucidere sau vătămare corporală a unei persoane ca urmare a nerespectării regulilor de circulaţie pe drumurile publice. Observăm că în actul normativ menţionat se foloseşte o terminologie inadecvată, întrucât, în realitate, nu este vorba despre anularea permisului de conducere, care presupune existenţa unei cauze de nelegalitate a acestuia, ci despre revocarea acestui act administrativ cu titlu de sancţiune a beneficiarului lui.

De la principiul revocabilităţii actelor administrative fac excepţie următoarele acte:

a) actele administrative jurisdicţionale sunt irevocabile, întrucât ele se bucură de o anumită stabilitate ca urmare a faptului că organele care le emit, cu prilejul soluţionării unor litigii, se dezînvestesc de dreptul de a mai reveni asupra acestora;

Potrivit art. 6 din Legea nr. 554/2004, aceste acte pot fi desfiinţate doar pe calea unei acţiuni în anulare promovate la instanţa de contencios administrativ competentă. Astfel, de exemplu, deciziile Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor pot fi atacate cu plângere la Curtea de apel, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorităţii contractante [art. 29 coroborat cu art. 32 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

b) actele administrative care au produs efecte juridice din care fac parte:

- actele administrative pe baza cărora au luat naştere raporturi juridice civile şi de muncă, întrucât aceste raporturi juridice iau naştere prin acordul de voinţă al părţilor şi nu mai pot fi desfiinţate prin manifestarea de voinţă unilaterală a organului emitent al actului administrativ;

Astfel, Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 1 alin. (6), că autoritatea publică emitentă nu mai poate revoca un act administrativ unilateral nelegal, dacă acesta a intrat în circuitul civil şi, deci, a produs efecte juridice. În această situaţie, actul nu mai poate fi revocat[1], singura modalitate legală de desfiinţare a acestuia fiind acţiunea în justiţie.

- actele administrative care au dat naştere unor drepturi subiective a căror stabilitate este garantată de lege ca, de exemplu: titlurile[2] de proprietate emise de comisiile

---

[1] A se vedea, în acest sens, a se vedea şi Codul bunei administraţii, aprobat prin Recomandarea 7/2007 a Comitetului de Miniştri al Uniunii Europene la 20 iunie 2007 (*www.coe.int*). În plus, potrivit jurisprudenţei Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, simplul fapt că o decizie comunitară este nelegală nu împiedică în mod clar persoana să susţină că este îndreptăţită la încrederea legitimă. Instanţele comunitare trebuie să aibă în vedere interesul public al legalităţii şi interesul privat al securităţii juridice, pe care trebuie să le pună în balanţă, ţinând cont că cel dintâi nu îl înlătură întotdeauna pe cel de-al doilea (a se vedea cauzele 42 şi 49/59 *SNUPAT c. Înalta Autoritate*, 1096, ECR 53; cauza 14/61 *Hoogovens c. Înalta Autoritate*, 1962, ECR 253, în *P. Craig, G. de Burca*, Dreptul Uniunii Europene, Comentarii, jurisprudenţă şi doctrină, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 698).

[2] În acest context, considerăm că este greşită susţinerea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept [pct. 56 din Decizia nr. 39/2016 (M.Of. nr. 1055 din 28 decembrie 2016)], potrivit căreia titlul de proprietate emis în baza Legii nr. 18/1991, republicată, „are natura juridică a unui act administrativ, care după intrarea în circuitul civil devine un act juridic civil ce atestă dobândirea de către persoanele fizice a dreptului de proprietate imobiliară asupra terenului agricol". În realitate, dreptul de proprietate asupra terenului care a luat naştere prin actul administrativ reprezintă un efect al acestui act, care nu poate schimba natura actului juridic care i-a dat naştere.

judeţene de aplicare a Legii fondului funciar. Prin aceste acte s-a constituit ori reconstituit dreptul de proprietate privată, care este un drept fundamental garantat de însăşi Constituţia României în art. 44;

c) actele administrative atributive de statut personal ca, de exemplu, o diplomă şcolară, nu mai pot fi revocate, întrucât ele au la bază o activitate anterioară a unor persoane, iar revocarea lor ar fi inutilă din moment ce persoana interesată ar putea cere oricând emiterea unui asemenea act cu acelaşi conţinut;

Cu toate acestea, dacă au fost obţinute prin fraudă, actele respective pot fi revocate, însă actul de revocare poate fi atacat de către persoana interesată la instanţa de contencios administrativ, întrucât acest control judecătoresc al actelor administrative este garantat de art. 126 alin. (6) din Constituţie. În acest sens, art. 146 din Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011[1] prevede că „rectorul poate anula, cu aprobarea senatului universitar, un certificat sau o diplomă de studii atunci când se dovedeşte că s-a obţinut prin mijloace frauduloase sau prin încălcarea prevederilor Codului de etică şi deontologie universitară". În mod special, aceeaşi lege prevede că actul de revocare (retragere) a titlului de doctor produce efecte juridice temporare, adică pe o perioadă de cel mult un an de zile în care instituţia emitentă poate introduce acţiune în anulare a diplomei de doctor la instanţa de contencios administrativ[2] în termen de 1 an de la data emiterii actului de revocare. În cazul în care acţiunea în anularea diplomei de doctor va fi admisă, actul de revocare a titlului de doctor se va consolida, devenind definitiv, iar, în caz contrar, acesta trebuie revocat de către emitentul său, după aceeaşi procedură în care a fost emis (prevăzută de art. 146 din Legea nr. 1/2011), potrivit principiului simetriei juridice.

d) actele administrative care au fost realizate material nu mai pot fi revocate, întrucât prin revocare nu se mai poate restabili situaţia anterioară. Este irevocabilă, de exemplu, o autorizaţie de demolare a unei construcţii care a fost deja demolată sau o autorizaţie de construire după ce lucrările de construire s-au executat;

e) actele administrative de sancţionare contravenţională nu mai pot fi revocate nici de organul emitent, nici de organul superior, ci ele pot fi anulate doar pe cale judecătorească.

Această excepţie de la principiul revocabilităţii reprezintă o garanţie împotriva arbitrariului agenţilor publici care aplică sancţiunile administrative.

f) actele de graţiere individuală [art. 3 alin. (2) din Legea nr. 546/2002 privind graţierea şi procedura acordării graţierii, republicată][3].

Cu toate acestea, irevocabilitatea unui act administrativ nu poate fi invocată de beneficiarul acestuia, dacă actul respectiv a fost emis ca urmare a manevrelor sale frauduloase sau dolosive, întrucât nimeni nu poate invoca în favoarea sa propria-i vină (*nemo auditur suam turpitudinem allegans*).

În fine, doctrina a arătat că irevocabilitatea actelor administrative nu poate fi invocată în cazul actelor inexistente, adică atunci când acestea nu au avut niciun moment aparenţa de legalitate[4].

---

[1] M.Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 146[1] şi art. 146[2] din Legea nr. 1/2011.

[3] M.Of. nr. 287 din 18 aprilie 2014.

[4] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 353.

3. *Anularea* reprezintă operaţiunea juridică de încetare definitivă a efectelor juridice ale unui act administrativ ilegal.

În legătură cu această operaţiune juridică facem următoarele precizări:

*Anularea poate fi dispusă pe cale administrativă de către organul ierarhic superior emitentului actului ilegal sau pe cale judecătorească.

Anularea pe cale administrativă îşi are temeiul în relaţiile de subordonare existente între organul emitent al unui act administrativ şi superiorul său ierarhic, însă, uneori, este prevăzută, în mod expres, de lege. Observăm însă că şi în Codul administrativ se foloseşte o terminologie juridică inadecvată în locul noţiunii de „anulare" a actelor administrative unilaterale. Astfel, art. 275 alin. (8) din acest act normativ prevede că „ministrul care coordonează instituţia prefectului poate propune Guvernului revocarea ordinelor emise de prefect care au caracter normativ sau a celor prevăzute la alin. (2)[1] şi (6)[2], dacă le consideră nelegale sau netemeinice, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi pot leza interesul public". Constatăm, aşadar, că, pe lângă imprecizia cauzată de folosirea noţiunii de „revocare" în loc de „anulare", acest text de lege surprinde şi prin adăugarea unui nou motiv de anulare a ordinului prefectului, recte netemeinicia acestui act administrativ. Or, anularea unui act juridic, în general şi a unui act administrativ, în special, nu poate avea loc decât pentru motive de nelegalitate, nu pentru motive de netemeinicie care ţin de oportunitatea nu de nelegalitatea actului respectiv. Şi mai contrariante sunt dispoziţiile art. 146^2 alin. (1) din Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011[3] care prevăd că „diploma de doctor este revocată sau anulată prin hotărârea definitivă a unei instanţe judecătoreşti", nefăcând deosebire între noţiunile de „revocare" şi „anulare" a actelor administrative.

**Actele de autoritate irevocabile* nu pot fi nici anulate pe cale administrativă.

**Anularea pe cale judecătorească* a unui act administrativ poate avea loc cu condiţia ca actul să nu fie exceptat de la controlul instanţelor judecătoreşti.

**Motivul anulării* îl reprezintă ilegalitatea actului administrativ. Obiectul anulării îl pot constitui atât actele normative, cât şi cele individuale. Un act administrativ de autoritate poate fi anulat în totalitate, dacă este în întregime ilegal, ori numai în parte, dacă numai unele din dispoziţiile sale sunt ilegale.

**Anularea actelor administrative individuale* are efect retroactiv, ceea ce înseamnă că efectele actului anulat se şterg *ex tunc*, ca şi cum actul nu ar fi existat.

**Anularea actelor administrative normative* produce efecte numai pentru viitor, prin analogie cu anularea acestor acte pe cale judecătorească. Astfel, potrivit art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, hotărârile judecătoreşti

---

[1] Acest alineat prevede că „ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, potrivit competenţelor proprii domeniilor de activitate".

[2] Acest alineat prevede că „ordinele emise de prefect în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoştinţă publică şi sunt executorii".

[3] M.Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

definitive şi irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Or, pentru identitate de raţiune şi având în vedere principiul neretroactivităţii normelor juridice, nici anularea pe cale administrativă a actelor administrative normative nu poate avea efect retroactiv.

În ce priveşte distincţia dintre nulitatea absolută şi nulitatea relativă, în doctrină s-a susţinut că aceasta are mai puţină relevanţă în dreptul administrativ dat fiind regimul lor juridic asemănător[1]. Astfel, anularea unui act administrativ ilegal se poate dispune de către organele administrative, indiferent dacă actul în cauză a încălcat o normă ce ocroteşte un interes general sau personal. Aceste organe pot oricând să anuleze din oficiu actele administrative ilegale, neexistând nici un termen de prescripţie care să limiteze controlul legalităţii pe cale administrativă. De asemenea, în dreptul administrativ pot fi confirmate uneori şi nulităţile absolute nu numai cele relative. În cazul anulării dispuse de instanţa judecătorească nu se face distincţie între nulitatea absolută şi cea relativă sub aspectul termenului în care poate fi introdusă acţiunea. De aceea, se consideră că în dreptul administrativ nulităţile iau, în general, aspectul nulităţilor absolute.

Cu toate acestea, suntem de părere că o astfel de distincţie între nulitatea absolută şi nulitatea relativă trebuie făcută şi în dreptul administrativ, întrucât încălcarea normelor de competenţă sau a unor formalităţi procedurale esenţiale pentru valabilitatea actelor administrative sunt vicii de nelegalitate atât de grave încât constituie, întotdeauna, motiv de nulitate absolută a actelor emise în aceste condiţii[2].

Unele dintre aceste cazuri de nulitate absolută a actelor administrative sunt prevăzute în mod expres de lege. Astfel, potrivit art. 2 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001[3], hotărârile consiliilor locale sau judeţene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului Bucureşti prin care s-au stabilit contravenţii cu nesocotirea normelor în materie de contravenţii sunt nule de drept, nulitatea putând fi constatată de instanţa de contencios administrativ la cererea oricărei persoane interesate. De asemenea, art. 17 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor sancţionează cu nulitatea procesele-verbale de sancţionare contravenţională emise cu nerespectarea condiţiilor de formă prevăzute de acest text legal.

Or, întrucât însăşi legea prevede expres anumite cazuri de nulitate absolută a actelor administrative, înseamnă că şi în dreptul administrativ trebuie să facem această distincţie între cele două tipuri de nulităţi. În plus, această distincţie este utilă şi în practică: astfel, cauzele de nulitate absolută, constând în încălcarea unor norme imperative care ocrotesc interesul public, pot fi invocate de orice persoană interesată în anularea uni act administrativ care îi vatămă un drept sau interes legitim, întrucât una dintre condiţiile de valabilitate a actelor administrative este conformitatea acestora cu scopul legii, adică cu interesul public. În acest sens, însăşi Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 8 alin. (1^1), că persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot

---

[1] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 63.

[2] A se vedea, pe larg, *A. Trăilescu*, Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ, în Dreptul nr. 12/2001, p. 83.

[3] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

formula, în subsidiar, capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. În schimb, nulitatea relativă care, în dreptul administrativ, se circumscrie sferei nulităților virtuale, poate fi invocată cu succes de o persoană interesată, numai dacă aceasta dovedește că i s-a cauzat o vătămare a dreptului sau interesului său legitim care nu poate fi înlăturată altfel decât prin anularea actului administrativ lovit de nulitate. Astfel, s-a statuat în jurisprudență că nulitatea procesului-verbal de constatare și sancționare contravențională pentru nerespectarea de către agentul constatator a dispozițiilor art. 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001, care prevăd obligația acestuia de a consemna distinct obiecțiunile contravenientului la conținutul procesului-verbal, nu poate fi invocată decât dacă s-a pricinuit părții o vătămare ce nu se poate înlătura decât prin anularea acelui act[1].

De asemenea, din interpretarea prevederilor art. 49 C.proc.fisc.[2], s-a decis că nulitatea actului administrativ-fiscal intervine doar pentru cauzele expres prevăzute de acest text legal, orice alte cauze putând conduce doar la o eventuală anulabilitate a actului și numai condiționat de existența unei vătămări[3].

În doctrină se mai vorbește și despre categoria actelor administrative inexistente[4]. Aceste acte nu prezintă nici cel puțin aparența de legalitate, ilegalitatea lor fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza. De aceea, în cazul actului inexistent nu operează prezumția de legalitate și, ca atare, el nu poate fi pus în executare, spre deosebire de actul lovit de nulitate care, bucurându-se de prezumția de legalitate, produce efecte juridice până la constatarea nulității lui.

Prevederi referitoare la actele inexistente întâlnim chiar în Constituția României care, în art. 108 alin. (4), prevede că nepublicarea în Monitorul Oficial a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului atrage inexistența acestor acte.

---

[1] A se vedea I.C.C.J., Decizia nr. XXII/2007 (M.Of. nr. 833 din 5 decembrie 2007).

[2] Art. 49 C.proc.fisc. intitulat „Nulitatea actului administrativ fiscal" are următorul conținut:

„(1) Actul administrativ fiscal este nul în oricare din următoarele situații:

a) este emis cu încălcarea prevederilor legale privind competența;

b) nu cuprinde unul dintre elementele acestuia referitoare la numele, prenumele și calitatea persoanei împuternicite a organului fiscal, numele și prenumele ori denumirea contribuabilului/plătitorului, a obiectului actului administrativ sau a semnăturii persoanei împuternicite a organului fiscal, cu excepția prevăzută la art. 46 alin. (6), precum și organul fiscal emitent;

c) este afectat de o gravă și evidentă eroare. Actul administrativ fiscal este afectat de o gravă și evidentă eroare atunci când cauzele care au stat la baza emiterii acestuia sunt atât de viciate încât, dacă acestea ar fi fost înlăturate anterior sau concomitent emiterii actului, ar fi determinat neemiterea sa.

(2) Nulitatea se poate constata de organul fiscal competent sau de organul de soluționare a contestației, la cerere sau din oficiu. În situația în care nulitatea se constată de organul fiscal competent, acesta emite o decizie ce se comunică contribuabilului/plătitorului.

(3) Actele administrative fiscale prin care sunt încălcate alte prevederi legale decât cele prevăzute la alin. (1) sunt anulabile. Prevederile art. 50 sunt aplicabile în mod corespunzător".

[3] A se vedea C.A. Timișoara, Secția de contencios administrativ, decizia nr. 612/2020, nepublicată.

[4] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 149-156.

În ceea ce priveşte încetarea efectelor actelor administrative prin fapte materiale prevăzute de lege, trebuie făcută distincţia între actele administrative normative şi cele cu caracter individual.

În dreptul nostru administrativ s-a statornicit regula potrivit căreia efectele juridice ale actelor administrative normative nu se sting ca urmare a unui fapt material[1]. Fac excepţie de la această regulă actele administrative normative temporare ale căror efecte juridice încetează prin împlinirea termenului pentru care au fost emise, dacă legea nu prevede că valabilitatea acestora se prelungeşte până la adoptarea unei noi reglementări administrative în domeniul respectiv.

În schimb, actele administrative individuale îşi încetează efectele ca urmare a intervenirii următoarelor fapte materiale:

- moartea subiectului de drept;
- prescripţia;
- executarea actului administrativ.

Astfel, de exemplu, executarea sancţiunii contravenţionale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenţiei nu a fost comunicat celui sancţionat în termen de 2 luni de la data aplicării sancţiunii (art. 14 din O.G. nr. 2/2001).

[1] Idem, p. 176.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Actele administrative de gestiune

Secţiunea 1. Noţiune, clasificare, trăsături

Actele administrative de gestiune sunt acele acte juridice pe care autorităţile administraţiei publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voinţă al părţilor, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public şi privat şi organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale.

Actele administrative de gestiune se împart în:

- *acte de gestiune publică* pe care administraţia le încheie în calitatea sa de putere publică pentru satisfacerea intereselor generale;
- *acte de gestiune privată* pe care administraţia publică le încheie în calitate de persoană juridică civilă pentru administrarea bunurilor din domeniul privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, după caz.

Actele de gestiune publică, denumite şi contracte administrative, sunt supuse unui regim juridic mixt (de drept public şi de drept privat), preponderent fiind regimul de drept public.

Actele de gestiune privată, denumite şi contracte de drept comun, sunt supuse cu preponderenţă regimului de drept privat care se completează cu unele reguli speciale de drept public. Astfel, de exemplu, consiliile locale pot înstrăina bunuri din domeniul privat de interes local, însă numai prin licitaţie şi pe baza unui raport de evaluare a acestor bunuri [art. 363 C.admin.].

În concluzie, pe lângă regulile dreptului comun, actelor de gestiune privată li se aplică şi unele reguli speciale, de drept public, dar preponderente rămân dispoziţiile de drept comun.

Actele administrative de gestiune ale administraţiei publice se caracterizează prin următoarele trăsături specifice:

- au la bază acordul de voinţă între două sau mai multe părţi dintre care, cel puţin una este o autoritate a administraţiei publice;
- au ca obiect organizarea de servicii publice, executarea de lucrări publice şi valorificarea bunurilor proprietate publică sau privată;
- cauza actelor administrative de gestiune constă în satisfacerea intereselor publice.

Prin excepţie de la caracterul bilateral al actelor administrative de gestiune, fac parte din această categorie şi unele acte unilaterale de drept civil ale administraţiei publice, cum sunt: darea unei procuri, promisiunea de recompensă, oferta de contractare, renunţarea la un drept, dacă acestea au ca obiect bunuri din domeniul privat.

Cea mai importantă categorie a actelor administrative de gestiune ale administraţiei publice o constituie contractele administrative. Întrucât aceste contracte sunt

supuse, cu preponderenţă, regimului de drept public, ne vom ocupa în continuare de studiul acestora, celelalte contracte aparţinând dreptului privat şi, în special, dreptului civil.

Secţiunea a 2-a. Contractele administrative

§1. Trăsături specifice, clasificare şi definiţie

Teoria contractelor administrative s-a format în dreptul francez, fiind rodul jurisprudenţei Consiliului de Stat care a fost, apoi, preluată şi sistematizată de doctrină.

Astfel, în dreptul francez erau considerate contracte administrative următoarele[1]:

- contractul de furnituri care constă în furnizarea sau confecţionarea de obiecte materiale mobiliare;
- contractul de lucrări publice care avea ca obiect executarea unei construcţii imobiliare publice;
- contractul administrativ de transport care avea ca obiect transporturi pentru stat;
- contractul de concesiune a unui serviciu public care avea ca obiect organizarea şi exploatarea unui serviciu public.

Elementele caracteristice ale contractului administrativ erau considerate următoarele:

- încheierea contractului pe baza unui caiet de sarcini şi a condiţiilor generale de contractare care cuprindeau şi reguli exorbitante faţă de dreptul comun;
- angajamentul de cooperare activă şi personală a particularului la funcţionarea serviciului public;
- aplicarea unui regim de drept public;
- inserarea unei clauze prin care părţile declarau că sunt de acord să se supună jurisdicţiei administrative.

În literatura de specialitate franceză s-a arătat că, deşi clauzele contractelor administrative sunt redactate de administraţie pe baza caietelor de sarcini, acest fapt nu aduce atingere caracterului contractual al acestor acte, deoarece particularul este liber să accepte sau nu aceste clauze şi să încheie sau nu contractul cu administraţia[2].

În dreptul român interbelic au existat trei opinii în legătură cu teoria contractelor administrative:

Într-o opinie se accepta această teorie cu referire expresă la contractul de concesiune a serviciilor publice[3].

Într-o altă opinie se respingea teoria contractelor administrative, considerându-se că aceasta nu este compatibilă cu divizarea actelor administraţiei publice în acte de

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Roche*, Precis de droit public, Dunod, 1973, p. 130.

[2] *F.B. Benoit*, Le droit administratif français, Dalloz, Paris, 1968, p. 605-606.

[3] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 412-413.

autoritate şi acte de gestiune[1]. Se admitea însă că, în ce priveşte contractul de concesiune a domeniului public, acesta este un act mixt şi nu un simplu act de gestiune.

În fine, potrivit unei a treia opinii, toate contractele încheiate de administraţia publică erau considerate contracte administrative supuse unui regim de drept administrativ[2].

După anul 1944, teoria contractelor administrative nu a mai avut o susţinere constantă în doctrina română.

În prezent, teoria contractelor administrative a redevenit actuală ca urmare a noii legislaţii adoptate după anul 1990.

Având în vedere doctrina şi legislaţia de specialitate putem spune că trăsăturile specifice ale contractelor administrative constau în următoarele[3]:

- încheierea lor are loc pe baza acordului de voinţă între o autoritate a administraţiei publice şi un particular;
- particularul se angajează, în schimbul unei sume de bani, să asigure funcţionarea unui serviciu public, să exploateze un bun public ori să execute o lucrare publică care reprezintă obligaţii legale ale administraţiei;
- particularul are obligaţia de a accepta anumite clauze reglementare stabilite prin caietul de sarcini, în baza legii;
- când interesul public o cere, autoritatea administraţiei publice poate denunţa unilateral contractul, fără a recurge la justiţie;
- autoritatea administraţiei publice sau cel autorizat de aceasta nu poate ceda drepturile sau obligaţiile sale decât altei autorităţi a administraţiei publice, în condiţiile legii, iar particularul le poate ceda altei persoane numai cu aprobarea autorităţii administrative.

În funcţie de obiectul lor, contractele administrative prevăzute de legislaţia în vigoare pot fi clasificate astfel:

a) *contractul de concesiune* a bunurilor din domeniul public este contractul prin care o autoritate publică (administrativă), numită concedent, transmite pentru o perioadă determinată, unei persoane numită concesionar, care acţionează pe riscul şi pe răspunderea sa, dreptul şi obligaţia de exploatare a unui bun proprietate publică în schimbul unei redevenţe[4];

b) *contractul de achiziţii publice*[5] reprezintă acel contract încheiat în scris între unul sau mai mulţi operatori economici şi una ori mai multe autorităţi contractante, care are ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii;

---

[1] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1929, p. 394 şi urm.; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, Vol. I. Institutul de arte grafice, Ed. Mârvan, Bucureşti, 1934, p. 133.

[2] *P. Strihan*, Contractele administrative în dreptul român. Contribuţii la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, Bucureşti, 1946, p. 7 şi urm.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 363-364.

[4] A se vedea, art. 303 alin. (2) C.admin.

[5] A se vedea art. 3 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice (M.Of. nr. 390 din 23 mai 2016).

c) *contractul de achiziţii publice sectoriale*[1] reprezintă acest contract încheiat în scris între unul sau mai mulţi operatori economici şi una sau mai multe entităţi contractante, care are ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în scopul realizării activităţii lor principale în unul dintre domeniile definite de lege ca fiind relevante[2] (gaze şi energie termică, energie electrică, apă, servicii de transport, porturi şi aeroporturi, servicii poştale, extracţia de petrol şi gaze naturale, prospectarea şi extracţia de cărbune sau alţi combustibili solizi).

d) *contractul de concesiune de lucrări*[3] este contractul încheiat în scris, prin care una sau mai multe entităţi contractante încredinţează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată;

e) *contractul de concesiune de servicii*[4] este acel contract încheiat în scris, prin care una sau mai multe entităţi contractante încredinţează prestarea şi gestionarea de servicii, unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată;

f) *contractul de împrumut* public[5] este contractul prin care statul sau unităţile administrativ-teritoriale obţin sau garantează împrumuturi de pe pieţele interne sau externe pentru realizarea de investiţii publice, precum şi pentru refinanţarea datoriei publice;

g) *acordul de grant*[6] este acel contract încheiat între Fondul Român de Dezvoltare Socială şi reprezentanţii comunităţilor rurale şi grupurilor dezavantajate în temeiul căruia Fondul transmite beneficiarilor sau, după caz, organizaţiilor intermediare, cu titlu gratuit, sume de bani denumite granturi, în scopul exclusiv al executării proiectelor aprobate.

Aceste contracte sunt reglementate prin dispoziţii legale speciale, dar regimul lor juridic cuprinde multe reguli comune atât de drept public, cât şi de drept privat.

De aceea, vom prezenta, mai întâi, regulile comune privind procedura de încheiere, executare şi încetare a contractelor administrative, după care vom analiza distinct, unele din aceste contracte, pe care le considerăm cele mai importante şi frecvent utilizate în activitatea administraţiei publice.

---

[1] A se vedea art. 3 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale (M.Of nr. 391 din 23 mai 2016).

[2] A se vedea art. 5-11 din Legea nr. 99/2016.

[3] A se vedea art. 5 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii (M.Of. nr. 392 din 23 mai 2016).

[4] A se vedea art. 5 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 100/2016.

[5] A se vedea art. 59 alin. (3) din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002) şi art. 61 din Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale (M.Of nr. 618 din 18 iulie 2006).

[6] A se vedea art. 30 alin. (1) din Legea nr. 129/1998 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială, republicată (M.Of. nr. 109 din 13 februarie 2014).

§2. Procedura încheierii contractelor administrative şi condiţiile de valabilitate ale acestora

Contractele administrative se încheie între o autoritate a administraţiei publice şi un particular (persoană juridică sau fizică), cu respectarea condiţiilor generale de valabilitate a contractelor prevăzute de Codul civil, precum şi a unor condiţii speciale prevăzute de legile care reglementează contractele respective.

Astfel, potrivit art. 1179 C.civ.[1], condiţiile esenţiale pentru validitatea unui contract sunt: capacitatea de a contracta, consimţământul valabil, un obiect determinat şi licit şi o cauză licită şi morală.

Capacitatea de a contracta a autorităţilor publice îşi are temeiul în calitatea lor de subiect de drept public, iar particularii pot încheia aceste contracte în baza capacităţii civile (în cazul persoanele fizice), respectiv a personalităţii juridice civile (în cazul entităţilor colective).

În ce priveşte principiul consensualismului, în conformitate cu care un contract ia naştere pe baza şi pe data realizării acordului de voinţă între părţile contractante, acest principiu îşi menţine valabilitatea şi în cazul contractelor administrative, dar este, în parte, atenuat întrucât cele mai importante clauze ale acestor contracte sunt stabilite, în mod unilateral, de către administraţie, prin caietul de sarcini.

Clauzele stabilite prin caietul de sarcini constituie partea reglementară a contractelor administrative, dar ele devin valabile numai după ce au fost inserate în contract, cu acordul ambelor părţi[2]. Sub acest aspect însă, contractele administrative se aseamănă cu contractele de adeziune[3], pentru că, dacă înţelege să încheie un asemenea contract, particularul trebuie să accepte clauzele prestabilite de autoritatea publică, potrivit legii. Celelalte clauze contractuale care se stabilesc de către părţi, de comun acord, formează partea convenţională a contractului administrativ[4].

De regulă, contractele administrative se încheie cu acel particular-persoană fizică sau juridică – care a fost declarat adjudecatar în urma licitaţiei organizate de către administraţie. Cu alte cuvinte, particularul contractant al administraţiei publice este ales în baza unei licitaţii, finalizate cu un proces-verbal de licitaţie şi o hotărâre de adjudecare a comisiei de licitaţie, care stau la baza încheierii contractului.

Aşadar, licitaţia reprezintă o condiţie specială de valabilitate a contractelor administrative, alături de cele prevăzute în art. 1179 C.civ. De altfel, organizarea licitaţiei este necesară şi în cazul actelor de gestiune privată ale administraţiei publice [art. 363 C.admin.]. Această condiţie procedurală este, de regulă, esenţială pentru încheierea valabilă a unui contract cu administraţia publică, dată fiind necesitatea unei cât mai bune administrări a intereselor publice.

---

[1] Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009 (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011) şi a intrat în vigoare la data de 1 octombrie 2011.

[2] *F.P. Benoit*, op. cit., parag. 1076, p. 607.

[3] *F.P. Benoit*, op. cit., parag. 1074, p. 606.

[4] A se vedea şi *S. David*, op. cit., p. 36 şi urm.

Licitaţia poate fi organizată de administraţia publică, direct sau prin intermediul unei firme specializate, cu respectarea condiţiilor de publicitate prevăzute de lege. Licitaţia poate fi:

- licitaţie deschisă, când participarea la aceasta este permisă oricărei persoane fizice sau juridice, fără nicio restricţie;
- licitaţie restrânsă, când autoritatea administrativă poate organiza o selecţie a contractanţilor, în funcţie de garanţiile oferite, pentru o executare corespunzătoare a clauzelor din caietul de sarcini şi proiectul de contract;

O altă condiţie specială de valabilitate a actelor de gestiune ale administraţiei publice o reprezintă aprobarea încheierii lor de către autorităţile administraţiei publice competente. Astfel, de exemplu, potrivit art. 108 C.admin., consiliile locale şi cele judeţene hotărăsc ca bunurile ce aparţin domeniului public sau privat, de interes local sau judeţean, să fie date în administrarea regiilor autonome şi instituţiilor publice, să fie concesionate ori să fie închiriate.

În cazul contractelor administrative, autoritatea administrativă trebuie să aprobe, în prealabil, caietul de sarcini care stabileşte condiţiile minime ce trebuie îndeplinite de către participanţii la licitaţie. Clauzele cuprinse în caietul de sarcini, odată aprobate, vor constitui partea reglementară şi cea mai importantă a contractului administrativ, ceea ce face ca o aprobare ulterioară a contractului să nu mai fie necesară. Contractul administrativ va cuprinde şi clauzele convenite de părţile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni acestora. Aceste clauze, reduse la număr şi de mai mică importanţă, ca, de exemplu, stabilirea redevenţei, formează partea convenţională a contractului.

În privinţa formei, art. 1179 alin. (2) C.civ. prevede că „în măsura în care legea prevede o anumită formă a contractului, aceasta trebuie respectată, sub sancţiunea prevăzută de dispoziţiile legale aplicabile". În acest sens, unele reglementări speciale prevăd obligativitatea încheierii contractelor administrative în formă scrisă, sub sancţiunea nulităţii acestora (de exemplu, în cazul contractului de concesiune de bunuri publice[1]). În aceste cazuri, forma scrisă reprezintă o condiţie de validitate a contractului administrativ.

Putem spune însă că, în general, forma scrisă a contractelor administrative reprezintă o condiţie *„ad validitatem"*, a cărei nerespectare atrage sancţiunea nulităţii contractului. Această sancţiune poate fi expresă, dar şi virtuală determinată de încălcarea unor dispoziţii legale imperative prin care se stabilesc reguli speciale privind încheierea acestor contracte. Cerinţa formei scrise este necesară pentru stabilirea cu rigurozitate a clauzelor contractelor administrative care trebuie să asigure satisfacerea deplină a interesului public în ce priveşte bună gestionare a bunurilor şi serviciilor publice.

Durata contractelor administrative se stabileşte de părţi, în unele cazuri legea prevăzând o durată maximă ca, de exemplu, 49 ani în cazul concesiunii [art. 306 alin. (1) C.admin.].

---

[1] A se vedea art. 332 alin. (1) C.admin.

Obiectul contractelor administrative constă în achiziţionarea şi exploatarea bunurilor din domeniul public, organizarea de servicii publice, executarea şi exploatarea de lucrări publice.

Cauza contractelor administrative o reprezintă satisfacerea intereselor generale ale societăţii în ansamblu ori ale colectivităţilor locale.

§3. Efectele contractelor administrative

Prin efectele actului juridic înţelegem drepturile subiective şi obligaţiile născute, modificate sau stinse prin actul respectiv. Unul dintre principiile de bază care guvernează efectele unui act juridic bilateral este principiul forţei obligatorii a contractului, consfinţit în art. 1270 alin. (1) C.civ.[1], potrivit căruia părţile contractante trebuie să-şi execute obligaţiile asumate prin contract ca şi cum acestea ar rezulta din lege.

Acest principiu îşi găseşte pe deplin aplicabilitatea şi în cazul contractelor administrative ale administraţiei publice care iau naştere tot prin acordul de voinţă al părţilor, ca şi contractele civile (*ubi eadem est ratio eadem lex esse debet*).

Obligaţia principală a particularului contractant depinde de tipul contractului administrativ încheiat, constând, după caz, în:

- asigurarea continuităţii funcţionării serviciului public;
- executarea unor lucrări publice;
- achiziţionarea unor bunuri publice;
- exploatarea unui bun din domeniul public.

Alte obligaţii accesorii pot fi:

- executarea lucrărilor de investiţii la care particularul s-a obligat prin caietul de sarcini;
- plata eventualelor redevenţe;
- restituirea bunurilor concesionate libere de orice sarcini la expirarea contractului etc.

Obligaţia principală a administraţiei publice este de a asigura condiţiile necesare executării contractului şi, în anumite cazuri, de a plăti preţul convenit. Autoritatea administrativă are însă dreptul să verifice, pe perioada derulării contractului, modul în care se respectă clauzele acestuia de către particularul cocontractant.

Părţile nu pot fi dezlegate de obligaţiile lor decât din cauze de forţă majoră sau dacă fapta culpabilă a uneia din părţi a determinat imposibilitatea absolută de executare a contractului. În doctrină s-a arătat că aceste cauze de neexecutare trebuie privite însă cu multă circumspecţie pentru a salva, în limitele posibilului, funcţionarea serviciului public[2].

Părţile nu pot fi, de regulă, substituite în executarea obligaţiilor lor, întrucât contractul a fost încheiat în considerarea prestaţiei particularului adjudecatar (*intuitu personae*). Numai în mod excepţional, pentru asigurarea continuităţii serviciului public, concesionarul poate fi substituit cu acordul administraţiei, iar aceasta îşi poate, eventual, substitui o autoritate publică subordonată.

---

[1] Acest text legal are următorul conţinut: Contractul valabil încheiat are putere de lege între părţile contractante.

[2] *F.P. Benoit*, op. cit., parag. 1096, p. 68.

Răspunderea părţilor din contractele administrative este, de regulă, asemănătoare cu cea din dreptul comun. Ceea ce diferă este modalitatea de punere în executare a sancţiunilor pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a contractelor administrative, dat fiind regimul lor juridic special. Astfel, prin caietul de sarcini, administraţia stabileşte anumite clauze speciale privind sancţiunile care se aplică co-contractantului său, în situaţia în care acesta nu-şi îndeplineşte obligaţiile sau le îndeplineşte în mod defectuos. Aşadar, în asemenea cazuri, administraţia îşi poate rezerva dreptul să rezilieze contractul fără să apeleze la justiţie şi să oblige cocontractantul său la plata de penalităţi şi daune, potrivit clauzelor din contract. Această putere a administraţiei este justificată de necesitatea luării tuturor măsurilor de garanţie pentru o bună executare a contractului în vederea satisfacerii ireproşabile a intereselor colectivităţilor locale, motiv pentru care ea inserează în contract atât o clauză rezolutorie (pact comisoriu), cât şi o clauză penală.

Cu totul alta trebuie să fie situaţia atunci când administraţia este cea care nu-şi respectă obligaţiile asumate. Considerăm şi noi că, din raţiuni de salvare a serviciului public, legea nu ar trebui să recunoască particularului contractant dreptul de a rezilia contractul în mod unilateral, ci doar dreptul de a se adresa justiţiei, pentru obligarea administraţiei la executarea contractului şi acordarea de despăgubiri[1]. Instanţa poate dispune şi rezilierea contractului, dar numai în mod excepţional, întrucât ceea ce prevalează, întotdeauna, este salvarea interesului public[2].

§4. Încetarea efectelor contractelor administrative

În principiu, încetarea efectelor contractelor administrative are loc în aceleaşi situaţii menţionate în art. 1321 C.civ., potrivit căruia „contractul încetează, în condiţiile legii, prin executare, acordul de voinţă al părţilor, denunţare unilaterală, expirarea termenului, îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condiţiei, imposibilitate fortuită de executare, precum şi din orice alte cauze prevăzute de lege".

1. Astfel, toate contractele administrative îşi încetează efectele, în mod firesc, prin executarea lor integrală de către ambele părţi contractante. În cazul contractelor cu executare succesivă, momentul stingerii lor, prin executare, este cel al expirării termenului pentru care au fost încheiate.

2. De asemenea, contractele administrative pot înceta oricând prin acordul părţilor, dacă o asemenea soluţie serveşte sau, cel puţin, nu este contrară interesului public.

3. Contractele administrative pot înceta şi prin manifestarea unilaterală de voinţă a uneia dintre părţi, în următoarele moduri:

a) Denunţarea unilaterală a contractului de către administraţie este reglementată expres în cazul contractelor de concesiune de bunuri publice. Astfel, art. 327 alin. (1) lit. c) C.admin. prevede că „încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică poate avea loc... în cazul în care interesul naţional sau local o impune, prin denunţarea unilaterală de către concedent".

---

[1] *F.B. Benoit*, op. cit., p. 622.

[2] Idem, p. 618-622; *E. Botiş*, Contractele administrative. Reflecţiuni pe marginea Afacerii Stewart, Biblioteca Judeţeană Timiş, p. 10-11.

În lipsa unor dispoziţii speciale contrare, denunţarea unilaterală poate avea loc şi în cazul altor contracte administrative, cu respectarea dispoziţiilor de drept comun. Astfel, art. 1276 C.civ., intitulat „Denunţarea unilaterală" prevede, în alin. (1), că „dacă dreptul de a denunţa contractul este recunoscut uneia dintre părţi, acesta poate fi exercitat atât timp cât executarea contractului nu a început", iar, în alin. (2), dispune că „în contractele cu executare succesivă sau continuă, acest drept poate fi exercitat cu respectarea unui termen rezonabil de preaviz, chiar şi după începerea executării contractului, însă denunţarea nu produce efecte în privinţa prestaţiilor executate sau care se află în curs de executare". Aşadar, în temeiul acestor dispoziţii legale de drept comun, autoritatea publică îşi poate rezerva prerogativa denunţării unilaterale a contractului pentru motive de interes public.

Această modalitate de încetare a contractului administrativ are loc fără culpa particularului contractant, ea fiind impusă de cauze obiective care reclamă o mai bună gestionare a bunurilor şi, respectiv, serviciilor publice.

Denunţarea poate interveni, deci, când administraţia publică îşi dă seama că pentru o mai bună satisfacere a intereselor publice naţionale sau locale trebuie să aleagă o alternativă mai sigură şi mai eficientă.

Întrucât noţiunile de „interes naţional" sau „interes local" folosite de lege [art. 327 alin. (1) lit. c) C.admin.] sunt foarte flexibile, este necesar să facem trimitere la doctrină care consemnează unele din acele situaţii care au condus la denunţarea contractelor administrative pentru asemenea motive. Astfel, de exemplu, un bun şi-a pierdut această afectaţiune, urmând să fie trecut în domeniul privat. De asemenea, este posibil ca un serviciu public să devină nesatisfăcător la un moment dat ca urmare a evoluţiei tehnicii în domeniul respectiv sau a devenit insuficient ca urmare a extinderii localităţii, iar concesionarul nu se adaptează noilor condiţii de organizare a serviciului public. În acest caz, privilegiul concesionarului de exploatare a unui alt bun sau serviciu public se reduce la un simplu drept de preferinţă la încheierea unui nou contract de concesiune, care nu-l pune la adăpost de concurenţa unei noi tehnici în domeniul respectiv[1].

Denunţarea contractului se va hotărî pe baza unei documentaţii tehnico-economice în care se va stabili cuantumul despăgubirii ce trebuie plătită particularului contractant de către administraţia publică concedentă, iar, în caz de dezacord, va hotărî instanţa de judecată.

Hotărârea prin care s-a luat măsura denunţării poate fi atacată la instanţa de contencios administrativ, cu posibilitatea suspendării executării ei, întrucât în speţă se pune problema verificării existenţei sau inexistenţei unor împrejurări obiective, străine contractului, care au determinat o astfel de hotărâre.

b) Rezoluţiunea sau rezilierea contractului de către autoritatea concedentă poate avea loc în condiţiile art. 1552 C.civ.[2] pentru nerespectarea obligaţiilor asumate de către particularul contractant.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *F.P. Benoit*, op. cit., p. 652-654.

[2] Acest text de lege intitulat „Rezoluţiunea unilaterală" are următorul conţinut:

(1) Rezoluţiunea sau rezilierea contractului poate avea loc prin notificarea scrisă a debitorului atunci când părţile au convenit astfel, când debitorul se află de drept în întârziere ori când acesta nu a executat obligaţia în termenul fixat prin punerea în întârziere.

Hotărârea de reziliere unilaterală a contractului poate fi atacată de către particularul contractant la instanţa competentă.

c) Rezoluţiunea sau rezilierea contractului poate avea loc şi din iniţiativa concesionarului în cazul nerespectării obligaţiilor contractuale de către concedent, adică din culpa acestuia din urmă, dar numai dacă o asemenea posibilitate este prevăzută sub forma unui pact comisoriu[1] expres în condiţiile art. 1553 C.civ.[2], şi numai după o încercare de conciliere, pentru a se evita încetarea intempestivă a contractului cu consecinţe imprevizibile pentru interesul public.

Altfel, în cazul neexecutării obligaţiilor de către concedent, particularul concesionar poate solicita rezoluţiunea sau, după caz, rezilierea contractului numai pe cale judecătorească.

Indiferent de modul de rezoluţiune sau reziliere a contractului partea în culpă datorează celeilalte părţi daune materiale în cuantumul prevăzut în contract sau determinate ulterior potrivit legii.

Cuantumul despăgubirilor datorate de partea în culpă pentru rezoluţiunea sau rezilierea contractului va fi determinat de instanţa judecătorească, dacă acesta nu poate fi stabilit prin acordul părţilor.

d) În fine, încetarea contractului mai poate avea loc ca urmare a intervenirii unei cauze de forţă majoră care a condus la dispariţia bunului concesionat sau în cazul imposibilităţii concesionarului de a-l exploata din alte cauze obiective care au ca efect ruperea definitivă a echilibrului financiar al contractului în detrimentul său.

---

(2) Declaraţia de rezoluţiune sau de reziliere trebuie făcută în termenul de prescripţie prevăzut de lege pentru acţiunea corespunzătoare acestora.

(3) În toate cazurile, declaraţia de rezoluţiune sau de reziliere se înscrie în cartea funciară ori, după caz, în alte registre publice, pentru a fi opozabilă terţilor.

(4) Declaraţia de rezoluţiune este irevocabilă de la data comunicării ei către debitor sau, după caz, de la data expirării termenului prevăzut la alin. (1).

[1] Aşa cum s-a arătat în doctrină, pactul comisoriu nu se confundă cu rezoluţiunea unilaterală a contractului, acesta fiind o clauză de favoare stipulată exclusiv în favoarea creditorului, fiind manifestarea dreptului de opţiune (drept potestativ) al creditorului de a nu cere executarea silită a obligaţiilor contractuale, ci rezoluţiunea (rezilierea) contractului, în anumite condiţii prevăzute de art. 1553 C.civ. [a se vedea, în acest sens şi pentru alte detalii, *C. Zamşa*, în *Fl.-A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.)*, Noul Cod civil, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 1647-1648].

[2] Textul legal în discuţie intitulat „Pactul comisoriu" prevede:

(1) Pactul comisoriu produce efecte dacă prevede, în mod expres, obligaţiile a căror neexecutare atrage rezoluţiunea sau rezilierea de drept a contractului.

(2) În cazul prevăzut la alin. (1), rezoluţiunea sau rezilierea este subordonată punerii în întârziere a debitorului, afară de cazul în care s-a convenit că ea va rezulta din simplul fapt al neexecutării.

(3) Punerea în întârziere nu produce efecte decât dacă indică în mod expres condiţiile în care pactul comisoriu operează.

Capitolul IV
Examen special asupra unor contracte administrative

Secţiunea 1. Contractul de concesiune de bunuri publice

§1. Noţiunea şi trăsăturile contractelor de concesiune

Unul dintre cele mai importante contracte administrative îl reprezintă contractul de concesiune a bunurilor publice reglementat de art. 302-331 C.admin.

Potrivit art. 303 alin. (2) din acest act normativ, contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumite concesionar, care acţionează pe riscul şi răspunderea sa, dreptul şi obligaţia de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevenţe.

Din această definiţie legală rezultă următoarele trăsături caracteristice ale contractului de concesiune:

a) este un contract cu titlu oneros, întrucât fiecare parte urmăreşte un avantaj prin încheierea contractului, concedentul având în vedere satisfacerea unui interes public prin exploatarea eficientă a bunului concesionat, precum şi obţinerea unei redevenţe, iar concesionarul urmărind realizarea unui profit;

b) deşi contractul se încheie între o autoritate publică şi un particular (persoană fizică sau juridică), calitatea de concedent[1] o are proprietarul bunului, adică statul sau o unitate administrativ-teritoriale care este reprezentat (ă) de autoritatea publică respectivă, iar calitatea de concesionar o are particularul cocontractant.

c) are caracter *intuitu personae*, întrucât se încheie în considerarea prestaţiei persoanei concesionarului, acesta neputând fi substituit de o altă persoană în executarea contractului[2];

d) este un contract solemn, întrucât forma scrisă este cerută de lege ca o condiţie *ad validitatem* a contractului.

---

[1] În acest sens sunt prevederile exprese ale art. 303 alin. (3)-(5) C.admin. care au următorul conţinut:

(3) Statul are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a statului, fiind reprezentat, în acest sens, de ministere sau alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale.

(4) Judeţul are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a judeţului, fiind reprezentat, în acest sens, de către preşedintele consiliului judeţean.

(5) Comuna, oraşul sau municipiul, după caz, are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a comunei, oraşului sau municipiului, fiind reprezentat, în acest sens, de către primarul comunei, al oraşului sau al municipiului, respectiv de către primarul general al municipiului Bucureşti.

[2] În acest sens, art. 305 alin. (1) C.admin., prevede *expressis verbis* că subconcesionarea este interzisă.

Astfel, art. 322 alin. (1) C.admin. prevede că acest contract se încheie în formă scrisă, sub sancţiunea nulităţii.

e) are o durată determinată, de cel mult 49 de ani, întrucât un bun sau un patrimoniu public nu poate fi indisponibilizat în mod definitiv;

f) este un contract comutativ, adică întinderea prestaţiilor fiecărei părţi este certă şi poate fi apreciată chiar în momentul încheierii contractului;

g) este un contract cu executare succesivă, sub forma unor prestaţii continue.

§2. Obiectul contractului de concesiune

Obiectul contractului de concesiune îl constituie exploatarea bunurilor publice şi plata redevenţei.

Obiectul material al acestui contract rezultă din definiţia dată de lege contractului de concesiune, dar şi din dispoziţiile art. 303 alin. (1) C.admin. care prevede că „bunurile proprietate publică pot fi concesionate de către stat sau de către unităţile administrativ-teritoriale în baza unui contract de concesiune de bunuri proprietate publică". În acest sens sunt şi prevederile art. 136 alin. (4) din Constituţie, potrivit cărora dreptul de proprietate publică al statului şi al unităţilor administrativ-teritoriale poate fi exercitat fie prin darea în administrare a bunurilor asupra cărora poartă acest drept, regiilor autonome ori instituţiilor publice, fie prin concesionarea sau închirierea lor.

Redevenţa este suma de bani pe care concesionarul o plăteşte concedentului în schimbul dreptului de a exploata un bun public. Ea reprezintă o parte din profitul obţinut de concesionar şi se stabileşte de către părţi în momentul încheierii contractului. Modul de calcul şi modul de plată a redevenţei se stabilesc de către concedent. Potrivit art. 307 C.admin., redevenţa obţinută prin concesionare se face venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, în funcţie de apartenenţa bunului care face obiectul concesiunii.

Obiectul contractului de concesionare, fiind un element esenţial pentru validitatea acestuia, trebuie să îndeplinească anumite condiţii:

a) bunul să existe în momentul încheierii contractului;

b) bunul trebuie să fie determinat în individualitatea sa;

c) redevenţa trebuie să fie determinată în momentul încheierii contractului de concesiune sau determinabilă prin stabilirea unui procent din profitul realizat de concesionar.

§3. Părţile contractului de concesiune

Părţile contractului de concesiune sunt concedentul şi concesionarul.

Astfel, potrivit art. 303 C.admin., calitatea de concedent o poate avea proprietarul bunului concesionat, respectiv:

- statul, reprezentat de ministere sau alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale;

- unitățile administrativ-teritoriale reprezentate de către autoritățile publice executive locale, adică județul reprezentat de președintele consiliului județean și, respectiv, comunele și orașele (municipiile) reprezentate de primar.

În ce privește însă acest text legal referitor la calitatea de concedent, se impun următoarele observații:

În primul rând, se poate constata că art. 303 alin. (2) C.admin. definește contractul de concesiune ca fiind contractul încheiat de o autoritate publică a administrației publice centrale sau locale, denumită concedent, cu un particular, însă același articol de lege prevede, în continuare [alin. (3)-(5)], că au calitatea de concedent în acest contract statul și, respectiv, unitățile administrativ-teritoriale proprietare ale bunurilor concesionate reprezentate de autoritățile publice competente, potrivit legii. În consecință, prin încheierea contractelor de concesiune, aceste autorități publice angajează răspunderea juridică a statului și, respectiv, a unităților administrativ-teritoriale care sunt părți în aceste contracte. De altfel, în ce privește contractele încheiate de președintele consiliului județean și, respectiv, de primar, aceste autorități publice, neavând personalitate juridică, nu pot răspunde patrimonial în litigiile izvorâte din încheierea sau executarea contractelor de concesiune, ci doar unitatea administrativ-teritorială, în numele căreia s-a încheiat contractul. În acest sens, art. 96 alin. (1) C.admin. prevede că numai unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice, având capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. În calitate de persoane juridice, acestea pot fi părți în raporturile juridice încheiate cu terții și în raporturile juridice procesuale, fiind reprezentate de primar[1] sau, după caz, președintele[2] consiliului județean (în cazul județului).

De asemenea, într-un litigiu izvorât dintr-un contract de concesiune a unui bun proprietatea publică a statului, parte în proces va fi statul reprezentat de autoritatea publică semnatară a contractului. Această concluzie are la bază art. 223 alin. (1) C.civ. care prevede că „în raporturile civile în care se prezintă nemijlocit, în nume propriu, ca titular de drepturi și obligații, statul participă prin Ministerul Finanțelor Publice, afară de cazul în care legea stabilește un alt organ în acest sens". Or, întrucât, în contractul de concesiune, statul este reprezentat de autoritățile publice prevăzute în art. 303 C.admin., aceleași autorități publice reprezintă statul și în litigiile izvorâte din aceste raporturi juridice contractuale[3].

---

[1] Astfel, art. 154 alin. (6) C.admin. prevede că „primarul, în calitatea sa de autoritate publică executivă a administrației publice locale, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române și străine, precum și în justiție".

[2] În mod similar, art. 190 alin. (1) C.admin. prevede că „președintele consiliului județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție".

[3] Aceeași concluzie rezultă și din art. 287 C.admin. care are următorul conținut:

Exercitarea dreptului de proprietate publică, cu excepția reprezentării în instanță a statului român prin Ministerul Finanțelor Publice în legătură cu raporturile juridice privind proprietatea publică, se realizează de către:

În al doilea rând, constatăm că în ce privește autoritățile publice care pot încheia contractele de concesiune de bunuri publice, legea prevede care sunt aceste autorități numai în cazul concesiunii bunurilor unităților administrativ-teritoriale, referindu-se în concret la primar și, respectiv, președintele consiliului județean[1]. În schimb, în cazul concesiunii bunurilor publice ale statului, legea se referă în mod generic la autoritățile publice care reprezintă statul în contractele de concesiune (ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale). Considerăm însă că au calitatea de a încheia aceste contracte în numele statului acele autorități care au în administrare bunurile statului ce urmează a fi concesionate. Astfel, art. 136 alin. (4) din Constituție prevede că „bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuita instituțiilor de utilitate publică". De asemenea, art. 300 C.admin. prevede că titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească bunul și să dispună de acesta, în condițiile legii și actului prin care i-a fost dat bunul în administrare. De altfel, în doctrină s-a arătat că dreptul de administrare este o modalitate juridică de exercitare a însuși dreptului de proprietate publică[2].

Având în vedere că bunurile proprietate publică pot fi date în administrare atât regiilor autonome, cât și autorităților (instituțiilor publice), trebuie să precizăm că, potrivit art. 303 alin. (2) C.admin., numai acestea din urmă pot încheia contracte de concesiune. Prin urmare, în cazul bunurilor date în administrarea regiilor autonome, calitatea de a încheia contractul de concesiune o va avea autoritatea publică emitentă a actului administrativ de dare în administrare, care va retrage dreptul de administrare al regiei autonome asupra bunului în cauză[3]. Această măsură administrativă este

---

a) Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru bunurile aparținând domeniului public al statului;

b) autoritățile deliberative ale administrației publice locale, pentru bunurile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale.

Așadar, statul este reprezentat în justiție de Ministerul Finanțelor Publice numai în cazul acțiunilor reale privind bunuri sale publice (ca, de exemplu, acțiunea în revendicare), nu în cazul litigiilor izvorâte din raporturile contractuale privind aceste bunuri.

[1] Precizăm însă că încheierea acestor contract are loc în baza aprobării consiliului local, respectiv, județean, întrucât potrivit art. 287 lit. b) C.admin., exercitarea dreptului de proprietate publică asupra bunurilor unităților administrativ-teritoriale se realizează de către autoritățile deliberative ale administrației publice locale, acestea fiind consiliile locale și, respectiv, județene. Acest text de lege se coroborează cu art. 297 alin. (1) C.admin. care se referă la următoarele modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică:

a) darea în administrare;

b) concesionarea;

c) închirierea;

d) darea în folosință gratuită.

[2] A se vedea *L. Pop*, Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 82.

[3] Precizăm că, potrivit art. 332 C.admin., contractul de închiriere a bunurilor proprietate publică poate fi încheiat și de către titularul dreptului de administrare asupra acestor bunuri.

necesară şi logică, întrucât nu pot fi exercitate, în acelaşi timp, atributele dreptului de proprietate asupra unui bun de către două persoane (o regie autonomă, în calitate de titular al dreptului de administrare şi o persoană juridică de drept privat, în calitate de concesionar).

Încheiem aceste observaţii referitoare la textul legal în discuţie privind calitatea de concedent în contractele de concesiune de bunuri publice şi continuăm cu alte aspecte privind părţile în aceste contracte.

Astfel, calitatea de concesionar o poate avea orice persoană fizică sau juridică de drept privat, română ori străină.

Pentru a încheia un contract de concesiune este necesară existenţa capacităţii juridice depline a ambelor părţi. Concedentul îndeplineşte această condiţie întrucât, potrivit legii, atât statul, cât şi unităţile administrativ-teritoriale dispun de capacitate juridică [art. 223 C.civ. şi, respectiv, art. 96 alin. (1) C.admin.].

În ce priveşte calitatea de concesionar, persoana fizică trebuie să fie majoră şi să nu aibă discernământul alterat, iar persoana juridică trebuie să fie înfiinţată în mod legal şi să aibă o capacitate de folosinţă specializată obiectului concesiunii.

§4. Condiţii procedurale prealabile încheierii contractului de concesiune

4.1. Iniţierea procedurii de concesionare

Încheierea contractului de concesiune are loc din iniţiativa concedentului sau ca urmare a unei propuneri formulate de către o persoană interesată, însuşite de către concedent[1].

Concedentul poate iniţia procedura de concesionare prin întocmirea şi aprobarea unui studiu de oportunitate şi a caietului de sarcini, urmate de publicarea anunţului privind organizarea licitaţiei pentru selectarea viitorului cocontractant.

Studiul de oportunitate va cuprinde[2]:

a) descrierea şi identificarea bunului care urmează să fie concesionat;

b) motivele de ordin economic, financiar, social şi de mediu, care justifică realizarea concesiunii;

c) nivelul minim al redevenţei;

d) procedura utilizată pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică şi justificarea alegerii procedurii;

e) durata estimată a concesiunii;

f) termenele previzibile pentru realizarea procedurii de concesionare;

g) avizul obligatoriu al Administraţiei Naţionale a Rezervelor de Stat şi Probleme Speciale şi al Statului Major General privind încadrarea obiectului concesiunii în infrastructura sistemului naţional de apărare, după caz;

h) avizul obligatoriu al structurii de administrare/custodelui ariei naturale protejate, în cazul în care obiectul concesiunii îl constituie bunuri situate în interiorul unei arii naturale protejate, respectiv al autorităţii teritoriale pentru protecţia mediului

---

[1] Art. 308 alin. (1) C.admin.

[2] Art. 308 alin. (4) C.admin.

competente, în cazul în care aria naturală protejată nu are structură de administrare/ custode.

Sub aspectul naturii sale juridice, acest studiu de oportunitate reprezintă un ansamblu de operaţiuni tehnico-materiale obligatorii pentru încheierea contractului de concesiune.

Aşa cum am arătat, procedura de concesionare poate fi iniţiată şi de către particularii interesaţi prin formularea unei propuneri de concesionare adresate concedentului, care trebuie să fie fundamentată din punct de vedere economic, financiar, social şi de mediu.

La primirea propunerii de concesionare formulată de un investitor interesat, autoritatea administrativă este obligată să procedeze la întocmirea studiului de oportunitate, într-un termen de 30 de zile, în cazul în care părţile nu convin asupra unui alt termen, în scopul luării unei decizii privind concesionarea.

În cazul în care administraţia publică nu dispune de capacitatea organizatorică şi tehnică necesară elaborării acestei documentaţii, poate apela la serviciile unor consultanţi de specialitate în condiţiile legii privind achiziţiile de servicii publice.

Studiul de oportunitate va fi aprobat de către concedent. Dacă după întocmirea studiului de oportunitate se constată că exploatarea bunului care face obiectul concesiunii implică în mod necesar şi executarea unor lucrări şi (sau) prestarea unor servicii, concedentul are obligaţia ca, în funcţie de scopul urmărit şi de activităţile desfăşurate, să califice natura contractului[1] (care s-ar putea converti astfel într-un contract de achiziţii publice).

Concesionarea bunurilor proprietate publică se aprobă prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, orăşenesc sau comunal, după caz, pe baza caietului de sarcini al concesiunii.

Caietul de sarcini se întocmeşte de către concedent şi conţine condiţiile minime pentru participare la licitaţie a celor interesaţi.

Potrivit art. 310 alin. (1) C.admin., caietul de sarcini va cuprinde, în mod obligatoriu, următoarele elemente:

a) informaţii generale privind obiectul concesiunii[2];

b) condiţii generale ale concesiunii[3];

---

[1] Art. 309 alin. (4) C.admin.

[2] Potrivit art. 310 alin. (2) C.admin., aceste informaţii includ, cel puţin următoarele elemente:

a) descrierea şi identificarea bunului care urmează să fie concesionat;

b) destinaţia bunurilor ce fac obiectul concesiunii;

c) condiţiile de exploatare a concesiunii şi obiectivele de ordin economic, financiar, social şi de mediu urmărite de către concedent privind exploatarea eficace a bunurilor ce fac obiectul concesiunii.

[3] Potrivit art. 310 alin. (3) C.admin., aceste informaţii includ, cel puţin următoarele elemente:

a) regimul bunurilor proprii, respectiv bunurile utilizate de concesionar în derularea concesiunii;

b) obligaţiile privind protecţia mediului, stabilite conform legislaţiei în vigoare;

c) obligativitatea asigurării exploatării în regim de continuitate şi permanenţă;

d) interdicţia subconcesionării bunului concesionat;

e) condiţiile în care concesionarul poate închiria bunul concesionat pe durata concesiunii;

f) durata concesiunii;

c) condiţiile de valabilitate pe care trebuie să le îndeplinească ofertele;

d) clauze referitoare la încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică.

Toate aceste clauze sunt stabilite în mod unilateral de către concedent şi vor fi aduse la cunoştinţa celor interesaţi.

4.2. Organizarea şi desfăşurarea licitaţiei

Procedurile de atribuire a contractului de concesiune sunt: licitaţia şi atribuirea directă.

Licitaţia este acea procedură la care poate participa orice persoană fizică sau juridică interesată de depunerea unei oferte pentru atribuirea contractului de concesiune.

În scopul participării candidaţilor, concedentul va publica anunţul de licitaţie în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, într-un cotidian de circulaţie naţională şi într-unul de circulaţie locală, pe pagina sa de internet ori prin alte medii ori canale publice de comunicaţii electronice, cu cel puţin 20 de zile calendaristice înainte de data-limită pentru depunerea ofertelor [art. 314 alin. (1) şi alin. (5) C.admin.].

Anunţul de licitaţie va cuprinde cel puţin următoarele date[1]:

a) informaţii generale privind concedentul, precum: denumirea, codul de identificare fiscală, adresa, datele de contact, persoana de contact;

b) informaţii generale privind obiectul concesiunii, în special descrierea şi identificarea bunului care urmează să fie concesionat;

c) informaţii privind documentaţia de atribuire: modalitatea sau modalităţile prin care persoanele interesate pot intra în posesia unui exemplar al documentaţiei de atribuire; denumirea şi datele de contact ale serviciului/compartimentului din cadrul concedentului, de la care se poate obţine un exemplar din documentaţia de atribuire; costul şi condiţiile de plată pentru obţinerea documentaţiei de atribuire, unde este cazul; data-limită pentru solicitarea clarificărilor;

d) informaţii privind ofertele: data-limită de depunere a ofertelor; adresa la care trebuie depuse ofertele; numărul de exemplare în care trebuie depusă fiecare ofertă;

e) data şi locul la care se va desfăşura şedinţa publică de deschidere a ofertelor;

f) instanţa competentă în soluţionarea litigiilor apărute şi termenele pentru sesizarea instanţei;

g) data transmiterii anunţului de licitaţie către instituţiile abilitate, în vederea publicării.

---

g) redevenţa minimă şi modul de calcul al acesteia;

h) natura şi cuantumul garanţiilor solicitate de concedent;

i) condiţiile speciale impuse de natura bunurilor ce fac obiectul concesiunii, cum sunt: protejarea secretului de stat, materiale cu regim special, condiţii de siguranţă în exploatare, condiţii privind folosirea şi conservarea patrimoniului sau cele privind protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului cultural naţional, după caz, protecţia mediului, protecţia muncii, condiţii impuse de acordurile şi convenţiile internaţionale la care România este parte.

[1] Art. 314 alin. (4) C.admin.

Potrivit art. 312 alin. (7) C.admin., concedentul are obligaţia de a pune la dispoziţia persoanelor interesate de participarea la licitaţie, care formulează o solicitare în acest sens, documentaţia de atribuie a contractului de concesiune care trebuie să cuprindă cel puţin următoarele elemente[1]:

a) informaţii generale privind concedentul, precum: numele/denumirea, codul numeric personal/codul de identificare fiscală/altă formă de înregistrare, adresa/sediul, datele de contact, persoana de contact;

b) instrucţiuni privind organizarea şi desfăşurarea procedurii de concesionare;

c) caietul de sarcini;

d) instrucţiuni privind modul de elaborare şi prezentare a ofertelor;

e) informaţii detaliate şi complete privind criteriile de atribuire aplicate pentru stabilirea ofertei câştigătoare, precum şi ponderea lor;

f) instrucţiuni privind modul de utilizare a căilor de atac;

g) informaţii referitoare la clauzele contractuale obligatorii.

De asemenea, potrivit art. 335 alin. (10) şi (11), persoana interesată are dreptul de a solicita clarificări privind documentaţia de atribuire, iar autoritatea contractantă are obligaţia de a răspunde în mod clar, complet şi fără ambiguităţi, la orice clarificare solicitată, într-o perioadă care nu trebuie să depăşească 5 zile lucrătoare de la primirea unei astfel de solicitări.

Particularii interesaţi vor depune ofertele de contractare la sediul concedentului sau la locul prevăzut în anunţul publicitar. Ofertele depuse la o altă adresă decât cea indicată de către concedent sau după termenul limită de primire prevăzut în anunţul publicitar vor fi excluse de la licitaţie şi vor fi înapoiate ofertanţilor, fără a fi deschise.

Ofertele particularilor interesaţi se transmit administraţiei în două plicuri sigilate, unul exterior şi unul interior, care vor fi înregistrate în ordinea primirii lor într-un registru special ţinut de concedent, la sediul său, precizându-se data şi ora primirii.

Pe plicul exterior se va indica obiectul concesiunii pentru care este depusă oferta.

Plicul exterior va trebui să conţină:

- o fişă cu informaţii privind ofertantul şi o declaraţie de participare, semnată de ofertant, fără îngroşări, ştersături sau modificări;
- acte doveditoare privind calităţile şi capacităţile ofertanţilor conform solicitărilor concedentului;
- actele doveditoare privind intrarea în posesia caietului de sarcini.

Pe plicul interior se înscriu numele sau denumirea ofertantului, precum şi domiciliul sau sediul social al acestuia, după caz. Acest plic va conţine oferta propriu-zisă.

Plicurile sigilate vor fi predate comisiei de evaluare în ziua fixată pentru deschiderea lor.

Oferta trebuie să cuprindă detailat toate condiţiile prevăzute în caietul de sarcini şi în instrucţiunile elaborate de concedent, cu privire la următoarele date tehnice şi financiare:

- investiţiile pe care ofertantul se obligă să le realizeze;
- perioada preconizată de amortizare a investiţiilor;
- standardele de calitate a bunurilor aduse ca investiţii;

---

[1] Art. 313 alin. (1) C.admin.

- standardele de calitate a activităţilor sau serviciilor publice ce urmează a fi prestate;
- preţurile şi tarifele pe care îşi propune să le realizeze;
- redevenţa.

Potrivit art. 314 alin. (14) C.admin., procedura de licitaţie se poate desfăşura numai dacă în urma publicării anunţului de licitaţie au fost depuse cel puţin 2 oferte valabile. În caz contrar, concedentul este obligat să anuleze procedura şi să organizeze o nouă licitaţie în baza aceleiaşi documentaţii de atribuire, dacă s-a depus cel puţin o ofertă valabilă[1] .

Pentru desfăşurarea licitaţiei, concedentul numeşte o comisie de evaluare care va fi alcătuită dintr-un număr impar de membri, dar care nu poate fi mai mic de 5.

Din comisia de evaluare vor face parte reprezentanţi ai concedentului, ai Ministerului Finanţelor sau ai direcţiei generale a finanţelor publice judeţene sau a municipiului Bucureşti, după caz, precum şi un reprezentant al autorităţii de mediu competente (în cazul în care pentru bunul ce face obiectul concesiunii este necesară parcurgerea procedurii de reglementare a protecţiei mediului).

Comisia de evaluare are un preşedinte numit de către concedent dintre reprezentanţii acestuia în cadrul comisiei, precum şi un secretar numit de preşedintele comisiei dintre membrii acesteia.

Membrii comisiei de evaluare şi invitaţii sunt obligaţi să dea o declaraţie de compatibilitate, imparţialitate şi confidenţialitate, pe propria răspundere, după termenul limită de depunere a ofertelor, care se va păstra la dosarul concesiunii. În acest sens, art. 317 alin. (9) C.admin. prevede că aceştia trebuie să respecte regulile privind conflictul de interese[2].

---

[1] Art. 314 alin. (5) şi (6) C.admin.

[2] Aceste reguli sunt prevăzute în art. 321 C.admin. care are următorul conţinut:

(1) Pe parcursul aplicării procedurii de atribuire concedentul are obligaţia de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situaţiile de natură să determine apariţia unui conflict de interese şi/sau manifestarea concurenţei neloiale.

(2) Nerespectarea prevederilor alin. (1) se sancţionează potrivit dispoziţiilor legale în vigoare.

(3) Persoana care a participat la întocmirea documentaţiei de atribuire are dreptul de a fi ofertant, dar numai în cazul în care implicarea sa în elaborarea documentaţiei de atribuire nu este de natură să defavorizeze concurenţa.

(4) Persoanele care sunt implicate direct în procesul de verificare/evaluare a ofertelor nu au dreptul de a fi ofertant sub sancţiunea excluderii din procedura de atribuire.

(5) Nu au dreptul să fie implicate în procesul de verificare/evaluare a ofertelor următoarele persoane:

a) soţ/soţie, rudă sau afin până la gradul al II-lea inclusiv cu ofertantul, persoană fizică;

b) soţ/soţie, rudă sau afin până la gradul al II-lea inclusiv cu persoane care fac parte din consiliul de administraţie, organul de conducere ori de supervizare al unuia dintre ofertanţi, persoane juridice, terţi susţinători sau subcontractanţi propuşi;

c) persoane care deţin părţi sociale, părţi de interes, acţiuni din capitalul subscris al unuia dintre ofertanţi, terţi susţinători sau subcontractanţi propuşi sau persoane care fac parte din consiliul de administraţie, organul de conducere ori de supervizare al unuia dintre ofertanţi, terţi susţinători sau subcontractanţi propuşi;

În caz de incompatibilitate, preşedintele comisiei de evaluare îl va sesiza de îndată pe concedent despre această situaţie şi va propune înlocuirea persoanei incompatibile cu unul dintre membrii supleanţi.

Comisia de evaluare are următoarele atribuţii[1]:

- analizarea şi selectarea ofertelor pe baza datelor, informaţiilor şi documentelor cuprinse în plicul exterior;
- întocmirea listei cuprinzând ofertele admise şi comunicarea acesteia participanţilor la licitaţie;
- analizarea şi evaluarea ofertelor;
- întocmirea raportului de evaluare;
- întocmirea proceselor-verbale;
- desemnarea câştigătorului licitaţiei (adjudecatarului).

Potrivit art. 317 alin. (14) C.admin., comisia de evaluare lucrează în şedinţe care sunt valabile numai dacă sunt prezenţi toţi membrii acesteia.

Deşi, legea nu prevede, hotărârile comisiei se iau cu votul majorităţii membrilor săi, întrucât în dreptul administrativ regula este că hotărârile organelor (structurilor) colegiale se adoptă valabil cu majoritatea membrilor prezenţi, iar, în cazul în speţă, această majoritate se compune din toţi membrii comisiei. Membrii comisiei de evaluare au obligaţia să păstreze confidenţialitatea datelor, informaţiilor şi documentelor cuprinse în ofertele analizate.

După analizarea ofertelor, comisia de evaluare întocmeşte un proces-verbal de desfăşurare a evaluării care va cuprinde analiza îndeplinirii de către fiecare candidat a criteriilor de selecţie stabilite de către concedent.

Potrivit art. 319 alin. (1) C.admin., concedentul are obligaţia de a stabili oferta câştigătoare pe baza criteriului/criteriilor de atribuire precizate în documentaţia de atribuire. Aceste criterii sunt prevăzute de art. 318 alin. (1) C.admin., fiind următoarele:

a) cel mai mare nivel al redevenţei;
b) capacitatea economico-financiară a ofertanţilor;
c) protecţia mediului înconjurător;
d) condiţii specifice impuse de natura bunului concesionat.

Ponderea fiecărui criteriu se stabileşte în documentaţia de atribuire şi trebuie să fie proporţională cu importanţa acestuia apreciată din punctul de vedere al asigurării unei utilizări (exploatări) raţionale şi eficiente economic a bunului concesionat. Ponderea fiecăruia dintre criteriile prevăzute la alin. (1) este de până la 40%, iar suma acestora nu trebuie să depăşească 100% [art. 318 alin. (2) C.admin.].

---

d) membri în cadrul consiliului de administraţie/organului de conducere sau de supervizare al ofertantului şi/sau acţionari ori asociaţi semnificativi persoane care sunt soţ/soţie, rudă sau afin până la gradul al II-lea inclusiv ori care se află în relaţii comerciale cu persoane cu funcţii de decizie în cadrul entităţii contractante.

(6) Nu pot fi nominalizate de către ofertant pentru executarea contractului persoane care sunt soţ/soţie, rudă sau afin până la gradul al II-lea inclusiv ori care se află în relaţii comerciale cu persoane cu funcţii de decizie în cadrul entităţii contractante.

[1] Art. 317 alin. (13) C.admin.

Chiar dacă art. 319 alin. (1) C.admin. foloseşte, în mod alternativ, formele de singular şi plural ale termenului „criteriu", considerăm că atribuirea contractului de concesiune a bunurilor publice nu se poate face pe baza unui singur criteriu dintre cele menționate (ceea ce înseamnă că în documentația de atribuie a contractului trebuie prevăzute cel puțin 2 dintre aceste criterii, nu unul singur care, de regulă, în practică era „cel mai mare nivel al redevenței"). Aşadar, trebuie să prevaleze art. 318 alin. (1) C.admin. care stabileşte ponderea fiecărui criteriu la calcularea punctajului ofertelor depuse, oricare dintre aceste criterii neputând avea o pondere mai mare de 40% din punctajul total de 100%. În plus, dispozițiile art. 318 alin. (1) C.admin., prin care se stabilesc criteriile de atribuire a contractului de concesiune a bunurilor publice, sunt imperative, neputându-se deroga de la acestea.

În baza procesului-verbal de evaluare a ofertelor, comisia de evaluare întocmeşte, în termen de o zi lucrătoare, un raport pe care îl transmite concedentului care are obligaţia de a încheia contractul de concesiune cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câştigătoare [art. 319 alin. (19) şi (20) C.admin.].

Concedentul are obligaţia de a informa ofertanţii despre deciziile referitoare la atribuirea contractului de concesiune, în scris, cu confirmare de primire, nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la emiterea acestora, precum şi de a informa ofertanţii care au fost respinşi sau a căror ofertă nu a fost declarată câştigătoare asupra motivelor ce au stat la baza deciziei respective [art. 319 alin. (23) şi (25) C.admin.].

Potrivit art. 319 alin. (26) C.admin., concedentul poate să încheie contractul de concesiune numai după împlinirea unui termen de 20 de zile calendaristice de la data comunicării acestor informații ofertanților, pentru a da posibilitatea acestora de a contesta procedura de atribuire a contractului mai înainte de încheierea acestuia.

Concedentul are obligaţia de a transmite spre publicare în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, un anunţ de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, în cel mult 20 de zile calendaristice de la finalizarea procedurii de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică [art. 319 alin. (21) C.admin.].

Cea de a doua procedură de atribuire, cu caracter excepțional, a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică este atribuirea directă reglementată de art. 315 C.admin., care prevede că aceste bunuri pot fi concesionate direct companiilor naţionale, societăţilor naţionale sau societăţilor aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea autorităților administrației publice centrale sau locale, care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome şi care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreţinerea, repararea şi dezvoltarea unor asemenea bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.

În aceste situații, nu mai sunt necesare studiul de oportunitate şi caietul de sarcini ale concesiunii, concedentul întocmind doar o documentație de atribuire mai sumară care trebuie să cuprindă: informaţii generale privind concedentul; instrucţiuni privind organizarea şi desfăşurarea procedurii de concesionare; instrucţiuni privind modul de utilizare a căilor de atac; informaţii referitoare la clauzele contractuale obligatorii.

Atribuirea directă se aprobă prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, judeţene sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, în funcție de subordonarea concesionarului.

4.3. Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune

Această măsură administrativă are caracter excepţional, întrucât regula o constituie obligaţia autorităţii publice de a încheia contractul de concesiune cu ofertantul a cărui ofertă a fost declarată câştigătoare.

Ea poate fi dispusă pe tot parcursul procedurii de atribuire a contractului, însă înainte de data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de atribuire şi anterior încheierii contractului de concesiune [art. 320 alin. (1) C.admin.].

Anularea procedurii de atribuire poate avea loc numai în următoarele cazuri prevăzute în mod expres de lege[1]:

a) în cadrul documentaţiei de atribuire şi (sau) în modul de aplicare a procedurii de atribuire se constată erori sau omisiuni care au ca efect încălcarea principiilor[2] prevăzute de lege care stau la baza acestei proceduri;

b) concedentul se află în imposibilitate de a adopta măsuri corective, fără încălcarea acestor principii.

La aceste cazuri speciale de anulare a procedurii de atribuire a contractului de concesiune, mai trebuie adăugat cazul prevăzut de art. 314 alin. (15)-(16) C.admin. privind anularea procedurii de licitaţie pentru nedepunerea a cel puţin 2 oferte valabile şi, cel puţin, a unei oferte valabile în cazul reorganizării procedurii licitaţiei.

Decizia de anulare a procedurii de atribuire trebuie comunicată de către concedent, în scris, în cel mult 3 zile lucrătoare de la data emiterii ei, tuturor participanţilor la procedură, aducându-li-se la cunoştinţă atât încetarea obligaţiilor pe care şi le-au creat prin depunerea ofertelor, cât şi motivul concret care a determinat această decizie a concedentului.

Decizia de anulare a procedurii poate fi atacată de ofertanţii interesaţi la instanţa de contencios administrativ, potrivit art. 330 C.admin. care prevede că „soluţionarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, precum şi a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor legislaţiei privind contenciosul administrativ".

---

[1] Art. 320 alin. (2) C.admin.

[2] Potrivit art. 311 C.admin., principiile care stau la baza atribuirii contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică sunt:

a) transparenţa – punerea la dispoziţie tuturor celor interesaţi a informaţiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică;

b) tratamentul egal – aplicarea, într-o manieră nediscriminatorie, de către autoritatea publică, a criteriilor de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică;

c) proporţionalitatea – orice măsură stabilită de autoritatea publică trebuie să fie necesară şi corespunzătoare naturii contractului;

d) nediscriminarea – aplicarea de către autoritatea publică a aceloraşi reguli, indiferent de naţionalitatea participanţilor la procedura de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, potrivit condiţiilor prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte;

e) libera concurenţă – asigurarea de către autoritatea publică a condiţiilor pentru ca orice participant la procedura de atribuire să aibă dreptul de a deveni concesionar în condiţiile legii, ale convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte.

§5. Încheierea propriu-zisă a contractului de concesiune

Din coroborarea prevederilor alin. (20), (21) şi (26) ale art. 319 C.admin., contractul de concesiune se încheie în *termen de 20 de zile* calendaristice de la data la care concedentul a informat ofertantul despre acceptarea ofertei sale, dacă prin caietul de sarcini nu s-a stabilit altfel. Ofertantul se consideră informat la data recepţionării scrisorii recomandate cu confirmare de primire care conţine acceptarea ofertei sale.

De asemenea, potrivit art. 322 alin. (1) C.admin., contractul de concesiune se încheie *în formă scrisă*, sub sancţiunea nulităţii. Deci, forma scrisă este prevăzută de lege ca o condiţie de validitate a contractului de concesiune.

Refuzul ofertantului declarat câştigător de a semna contractul are drept consecinţă, pe lângă plata de daune interese, şi anularea procedurii de atribuire[1].

În acest caz, după anularea procedurii de atribuire, concedentul va relua procedura în condiţiile legii, studiul de oportunitate păstrându-şi valabilitatea [art. 323 alin. (2) C.admin.].

În cazul în care concedentul nu poate încheia contractul cu ofertantul declarat câştigător din cauza faptului că ofertantul în cauză se află într-o situaţie de forţă majoră sau în imposibilitatea fortuită de a executa contractul, concedentul are dreptul să declare câştigătoare oferta clasată pe locul doi, în condiţiile în care aceasta există şi este admisibilă [art. 323 alin. (4) C.admin.]. În cazul în care concedentul nu are această opţiune, va proceda la reluarea procedurii de atribuire a contractului.

Deci, potrivit acestor dispoziţii legale, concedentul nu poate să se adreseze justiţiei pentru obligarea ofertantului declarat câştigător la încheierea contractului de concesiune, autoritatea publică fiind obligată să anuleze procedura de atribuire şi să organizeze o altă procedură pentru desemnarea unui alt cocontractant. În schimb, concedentul se poate adresa tribunalului în a cărui rază teritorială îşi are sediul pentru obligarea ofertantului respectiv la plata de daune-interese în vederea reparării prejudiciului produs prin refuzul său de a încheia contractul de concesiune.

Deşi Codul administrativ nu prevede, în cazul în care autoritatea publică este cea care refuză încheierea contractului de concesiune, ofertantul declarat câştigător va putea cere aceleiaşi instanţe (de contencios administrativ) obligarea concedentului la încheierea contractului în formă scrisă[2] şi la plata de despăgubiri, dacă este cazul, concedentul asumându-şi obligaţia de a face, constând în semnarea contractului, odată cu realizarea acordului de voinţă al părţilor[3] privind încheierea contractului de concesiune.

Cuantumul daunelor interese, în cazul refuzului uneia dintre părţi de a semna contractul de concesiune, va fi stabilit, dacă părţile nu s-au înţeles altfel, de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află sediul concedentului.

---

[1] Art. 323 alin. (1) C.admin.

[2] Temeiul legal, în acest sens, îl reprezintă art. 18 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

[3] Acordul de voinţă s-a realizat în momentul primirii de către ofertantul câştigător a comunicării acceptării ofertei sale de către concedent.

Deşi contractul de concesiune se încheie prin acordul părţilor, numai o parte infimă a clauzelor acestuia sunt negociate de părţi, majoritatea clauzelor fiind prestabilită de către concedent prin caietul de sarcini. În acest sens, Codul administrativ prevede, în art. 324 alin. (1), că un asemenea contract va cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini şi clauzele convenite de părţile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini şi fără a contraveni obiectivelor concesiunii stabilite de către concedent.

Clauzele contractului de concesiune preluate din caietul de sarcini constituie partea reglementară a acestui contract.

Clauzele contractuale stabilite de părţi prin acordul lor formează partea convenţională ca, de exemplu: stabilirea cuantumului redevenţei şi modalitatea de plată, durata amortizării investiţiilor realizate de concesionar etc.

Contractul de concesiune va fi încheiat în conformitate cu legea română, indiferent de naţionalitatea sau de cetăţenia concesionarului, pentru o perioadă de maximum 49 de ani, începând de la data semnării lui [art. 306 alin. (1) C.admin.]. Durata concesiunii se stabileşte de către concedent pe baza studiului de oportunitate în funcţie de perioada de amortizare a investiţiilor ce urmează să fie realizate de către concesionar şi poate fi prelungită prin acordul de voinţă al părţilor, încheiat în formă scrisă, cu condiţia ca durata însumată să nu depăşească 49 de ani[1] [art. 306 alin. (2) şi (3) C.admin.].

§6. Efectele contractului de concesiune

Prin *efectele* contractului de concesiune înţelegem *drepturile şi obligaţiile* concedentului şi ale concesionarului care izvorăsc din acest contract.

Drepturile şi obligaţiile concesionarului sunt prevăzute în art. 325 C.admin. Astfel, concesionarul are următoarele drepturi:

a) dreptul de a exploata, în mod direct, pe riscul şi pe răspunderea sa, bunurile publice care fac obiectul contractului, potrivit obiectivelor stabilite de către concedent;

b) dreptul de a folosi şi de a culege fructele bunurilor ce fac obiectul concesiunii, potrivit naturii bunului şi scopului stabilit de părţi prin contractul de concesiune.

Obligaţiile concesionarului sunt următoarele:

a) depunerea, în termen de cel mult 90 de zile de la data semnării contractului de concesiune, cu titlu de garanţie, a unei sume fixe reprezentând o cotă-parte din suma obligaţiei de plată către concedent, stabilită de acesta şi datorată pentru primul an de exploatare.

b) asigurarea exploatării eficace, în regim de continuitate şi permanenţă, a bunurilor publice ce fac obiectul concesiunii;

c) exploatarea, în mod direct, a bunurilor concesionate, fără a putea subconcesiona unei alte persoane, în tot sau în parte, obiectul concesiunii;

---

[1] Art. 306 alin. (4) C.admin. prevede că, în mod excepţional, prin legi speciale se pot stabili concesionări cu durată mai mare de 49 de ani.

d) plata redevenţei la valoarea prevăzută în ofertă şi în modul stabilit în contractul de concesiune;

e) restituirea către concedent, la expirarea termenului contractului de concesiune, a bunurilor de retur, în mod gratuit şi libere de orice sarcini;

Bunurile de retur sunt, potrivit art. 324 alin. (5) lit. a) C.admin., acele bunuri care au făcut obiectul concesiunii, precum şi cele care au rezultat în urma investiţiilor impuse prin caietul de sarcini.

Codul administrativ reglementează şi categoria bunurilor proprii care au aparţinut concesionarului şi au fost utilizate de către acesta pe durata concesiunii şi care, la data încetării concesiunii, rămân în proprietatea concesionarului [art. 324 alin. (5) lit. b].

f) asigurarea continuităţii activităţii de exploatare a bunului public în cazul încetării contractului de concesiune din alte cauze decât expirarea termenului acestuia, forţa majoră sau cazul fortuit;

Această obligaţie revine concesionarului şi în cazurile în care încetarea contractului are loc din iniţiativa uneia dintre părţi şi subzistă până la preluarea bunului de către concedent.

g) notificarea, de îndată, a concedentului cu privire la existenţa unor cauze sau iminenţa producerii unor evenimente de natură să conducă la imposibilitatea exploatării bunului public, în vederea luării măsurilor ce se impun pentru asigurarea continuităţii executării contractului.

Drepturile şi obligaţiile concedentului sunt prevăzute în art. 326 C.admin. Astfel, concedentul are următoarele drepturi:

a) dreptul de supraveghere şi control asupra activităţii concesionarului urmărindu-se modul de respectare a obligaţiilor asumate de către acesta cu privire la exploatarea bunului concesionat;

În acest sens, concedentul are dreptul să inspecteze bunurile, să verifice stadiul de realizare a investiţiilor, precum şi modul în care este satisfăcut interesul public prin realizarea activităţii de exploatare a bunurilor publice.

Controlul se va exercita cu notificarea prealabilă a concesionarului şi în condiţiile stabilite în contractul de concesiune;

b) dreptul de a modifica, în mod unilateral, partea reglementară a contractului de concesiune.

Acest drept îi este recunoscut numai concedentului şi numai pentru motive excepţionale legate de interesul general sau local. El poate fi exercitat numai cu condiţia notificării prealabile a concesionarului.

Potrivit art. 326 alin. (7) C.admin., concesionarul este obligat să continue exploatarea bunului în noile condiţii stabilite de concedent, fără a putea solicita încetarea contractului de concesiune.

Dacă prin modificarea unilaterală a contractului de concesiune se aduce un prejudiciu concesionarului, acesta are dreptul să primească, fără întârziere, o justă despăgubire [art. 326 alin. (8) C.admin.]. În caz de dezacord între concedent şi concesionar cu privire la suma despăgubirii, aceasta va fi stabilită de către instanţa judecătorească.

Cu alte cuvinte, concesionarul are dreptul la acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat de către concedent prin modificarea unilaterală a contrac-

tului de concesiune. În acest caz, acțiunea în despăgubiri este o acțiune principală, de sine stătătoare, izvorâtă din contractul de concesiune (așa cum a fost modificat de către concedent) și este de competența instanței de contencios administrativ (art. 330 C.admin.).

Obligațiile concedentului sunt următoarele:

a) obligația de a pune la dispoziția concesionarului bunurile concesionate și de a nu-l tulbura pe acesta în exercitarea drepturilor rezultate din contractul de concesiune;

b) obligația de a notifica concesionarului apariția oricărei împrejurări de natură să aducă atingere drepturilor acestuia sau executării corespunzătoare a contractului de concesiune.

§7. Încetarea contractului de concesiune

Contractul de concesiune produce efecte pe perioada cuprinsă între momentul încheierii și cel al încetării lui.

Încetarea contractului de concesiune poate avea loc de drept, pe cale judecătorească sau prin manifestarea unilaterală de voință a uneia dintre părțile contractante.

1. Contractul de concesiune, fiind un contract cu executare succesivă și pe durată determinată, *încetează de drept* la expirarea perioadei pentru care a fost încheiat, dacă părțile nu au convenit prelungirea acestuia, în condițiile prevăzute de lege[1]. Prin excepție, contractul încetează mai înainte de expirarea termenului în cazul bunurilor consumptibile care, prin epuizarea acestora în condiții normale de exploatare (potrivit contractului de concesiune), fac imposibilă exploatarea lor în continuare [art. 327 alin. (1) lit. b) C.admin.].

2. Încetarea contractului de concesiune *pe cale judecătorească* poate avea loc în cazul nerespectării din culpă a obligațiilor asumate de către una din părțile contractante [art. 327 alin. (4) C.admin.]. În acest caz, cealaltă parte poate cere instanței judecătorești să se pronunțe cu privire la rezilierea contractului și plata de daune interese de către cocontractantul culpabil.

3. Încetarea contractului *prin manifestarea de voință a uneia dintre părțile contractante* poate avea loc în următoarele cazuri:

a) în cazul neexecutării obligațiilor contractuale de către una dintre cele două părți contractante. Astfel, art. 327 alin. (1) lit. d) și e) C.admin.). prevede că, în acest caz, cealaltă parte poate rezilia în mod unilateral contractul. De asemenea, potrivit acestor dispoziții legale, rezilierea contractului de către concedent atrage și plata de despăgubiri în sarcina concesionarului.

Sintetizând, în acest caz, partea care și-a executat obligațiile poate să rezilieze unilateral contractul pentru neexecutarea obligațiilor de către cealaltă parte și, în plus, concedentul poate să dispună, prin actul său de autoritate, odată cu rezilierea contractului, și obligarea concesionarului la plata de despăgubiri potrivit legii și, respectiv, clauzelor contractului de concesiune. Însă, particularul notificat cu

[1] A se vedea art. 327 alin. (1) lit. a) C.admin.

rezilierea contractului se poate adresa instanței de contencios administrativ competentă, potrivit art. 330 C.admin., pentru verificarea legalității și temeiniciei măsurii de reziliere unilaterală a contractului și, respectiv, a despăgubirilor pretinse de către autoritatea concedentă.

b) Denunțarea unilaterală de către concedent a contractului de concesiune din motive obiective legate de interesul public [art. 327 alin. (1) lit. c) C.admin.].

Cauzele care pot determina acest mod de încetare a contractului de concesiune pot consta în afectarea bunului concesionat unui serviciu sau lucrări publice ori trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat, având un alt regim juridic. Această modalitate de încetare a contractului de concesiune mai poartă denumirea și de răscumpărare a concesiunii[1].

Concesionarul nemulțumit poate ataca actul de denunțare a contractului la instanța de contencios-administrativ[2], care va verifica legalitatea actului atacat, inclusiv în ce privește existența motivelor invocate de către concedent în susținerea măsurii de denunțare a contractului și, în cazul în care va constata că actul respectiv este nelegal, îl va anula, iar concesionarului îi va acorda despăgubiri, la cererea acestuia, dacă i s-a cauzat un prejudiciu prin actul respectiv.

Mai mult, considerăm că particularul concesionar are dreptul la despăgubiri nu numai în cazul în care actul de denunțare unilaterală a contractului este nelegal, prevalându-se de dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, ci și în cazul în care actul de denunțare unilaterală este justificat și legal, în acest din urmă caz concesionarul putând invoca principiul proporționalității între exigențele interesului public și imperativul respectării drepturilor și intereselor sale legitime. Astfel cum este cunoscut, potrivit acestui principiu, drepturile particularilor nu pot fi sacrificate în folosul interesului public, întrucât sarcinile publice trebuie suportate de întreaga comunitate, nu doar de unii dintre membrii acesteia, în speță de către particularul concesionar. Așadar, în situația încetării contractului din motive de interes public, concesionarul va avea dreptul la acordarea unei despăgubiri juste și prealabile, iar, în caz de dezacord, va hotărî instanța de judecată.

b) Renunțarea concesionarului la continuarea executării contractului de concesiune în cazul dispariției bunului concesionat dintr-o cauză de forță majoră sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata.

Astfel, în aceste cazuri, art. 327 alin. (5) C.admin. prevede că particularul concesionar va notifica de îndată concedentul despre dispariția bunului ori despre imposibilitatea obiectivă de exploatare a bunului public, declarând renunțarea la concesiune.

În ce privește cauza de forță majoră[3], care face imposibilă executarea contractului, aceasta reprezintă o împrejurare complet străină de persoana și activitatea

---

[1] *Lecomte*, Le rachat des concessions, thése, Paris, 1942, apud *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 459-460.

[2] Astfel, potrivit art. 330 C.admin., „soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor legislației privind contenciosul administrativ".

[3] Forța majoră este definită în art. 1351 alin. (2) C.civ. ca fiind „orice eveniment extern, imprevizibil, absolut invincibil și inevitabil".

concesionarului, care nu presupune nici cea mai uşoară culpă a acestuia în gestionarea şi exploatarea bunurilor concesionate. Altfel, el nu va putea fi exonerat de obligaţiile contractuale, neputând invoca, în apărarea sa, propria-i culpă.

În ce priveşte cazul fortuit[1], acesta este tot o împrejurare de fapt imprevizibilă şi de neînlăturat, dar nu are o origine exterioară persoanei sau sferei de activitate a acesteia, ca evenimentul de forţă majoră. Întrucât concesionarul acţionează pe riscul şi pe răspunderea sa, el nu va fi exonerat de obligaţiile contractuale pentru intervenirea cazului fortuit ca, de exemplu, în cazul deraierii unui tren sau exploziei cauciucului unui autovehicul folosit în cadrul activităţii de exploatare a bunurilor concesionate (pentru că aceste împrejurări au legătură cu bunul sau activitatea aflată în exploatarea concesionarului).

Deci, în astfel de situaţii, concesionarul nu va fi exonerat de răspundere contractuală nici în raporturile cu concedentul şi nici în raporturile cu terţii, întrucât el îşi asumă, din momentul încheierii contractului, toate riscurile activităţii pe care o desfăşoară, fiind absolvit de răspundere numai pentru cauze de împiedicare a executării contractului, complet străine de persoana şi activitatea sa.

Potrivit art. 327 alin. (6) C.admin., în cazul renunţării concesionarului la executarea contractului ca urmare a dispariţiei bunului concesionat dintr-o cauză de forţă majoră, concedentul nu va putea fi obligat la plata vreunei despăgubiri pentru prejudiciile suferite de concesionar. Raţiunea acestor dispoziţii legale constă în aceea că, în contractul de concesiune, forţa majoră exonerează de răspundere pe concedent, iar riscul contractului aparţine concesionarului.

În raporturile contractuale cu terţii, care sunt raporturi juridice de drept privat, forţa majoră îl exonerează de răspundere pe concesionar potrivit regulilor dreptului civil.

Spre deosebire de cazurile de forţă majoră, situaţiile de impreviziune au, de regulă, caracter temporar şi nu sunt insurmontabile, ele putând fi depăşite prin colaborarea şi solidaritatea părţilor contractului de concesiune. Aceste situaţii pot deveni cazuri de forţă majoră numai dacă persistă un timp îndelungat, luând caracter definitiv.

În situaţii de impreviziune care afectează echilibrul financiar al contractului, concesionarul nu are dreptul de a renunţa la contract, prevalând principiul continuităţii serviciului public, însă nici obligaţia de a suporta necondiţionat costurile suplimentare cauzate de aceste împrejurări obiective apărute în timpul executării contractului. Această susţinere are la bază principiul echilibrului financiar al contractului de concesiune consacrat, în mod expres, de art. 324 alin. (3) C.admin. prin care se înţelege realizarea unei posibile egalităţi între drepturile (avantajele) care îi sunt acordate concesionarului şi obligaţiile (sarcinile) care îi sunt impuse acestuia.

Astfel, potrivit art. 325 alin. (4) C.admin., concesionarul nu va fi obligat să suporte creşterea sarcinilor legate de executarea obligaţiilor sale, în cazul în care această creştere este rezultatul:

- unei acţiuni sau a unei măsuri dispuse de o autoritate publică;

---

[1] Cazul fortuit este definit de art. 1351 alin. (3) C.civ. ca fiind „un eveniment care nu poate fi prevăzut şi nici împiedicat de către cel care ar fi fost chemat să răspundă dacă evenimentul nu s-ar fi produs".

- unui caz de forţă majoră sau unui caz fortuit.

În prima situaţie este vorba despre fapta administraţiei publice, care poate avea sau nu calitatea de concedent în contractul de concesiune, dar care acţionează în calitatea sa de putere publică, nu de parte în contract, ceea ce în doctrina franceză poartă denumirea de *„le fait du prince"*. Deci, măsura administrativă, care are repercusiuni asupra echilibrului financiar al contractului, poate fi luată şi de autoritatea publică concedentă, dar nu în această calitate a sa, ci în calitate de putere publică.

În acest din urmă caz, întrucât culpa pentru ruperea echilibrului financiar al contractului aparţine în exclusivitate concedentului, acesta are obligaţia să îi acorde concesionarului o indemnizaţie care să acopere integral pierderile cauzate de intervenţia autorităţii publice[1].

În cazul în care măsura administrativă defavorabilă concesionarului este luată de o altă autoritate publică decât concedentul (de exemplu, devalorizarea monetară) sau în cazul apariţiei altor situaţii de impreviziune, străine ambelor părţi contractante, de exemplu: un eveniment politic (război), economic (criză) sau natural (cataclism) care fac imposibilă sau excesiv de oneroasă executarea contractului[2] pentru concesionar, costurile suplimentare trebuie suportate de ambele părţi contractante.

Această concluzie are la bază acelaşi principiu al asigurării echilibrului financiar al contractului, pornind de la premisa că aceste situaţii neprevăzute de părţi în momentul încheierii contractului şi independente de voinţa lor pot provoca o bulversare gravă a executării contractului care, dacă ar continua în noile condiţii, ar conduce, în mod inevitabil, la falimentul concesionarului, din cauza creşterii exagerate a sarcinilor sale contractuale (de exemplu, în cazul creşterii explosive a preţurilor materiilor prime folosite de acesta în desfăşurarea activităţii de exploatare a bunului concesionat).

Întrucât niciuna din părţile contractante nu este în culpă pentru producerea unor astfel de împrejurări de destabilizare financiară a contractului, ele vor suporta împreună această sarcină extracontractuală pentru salvarea contractului de concesiune[3].

Întrucât concesionarul nu poate renunţa la executarea contractului pentru intervenirea unei situaţii de impreviziune, prevalând principiul continuităţii serviciului public, dacă autoritatea concedentă nu va fi de acord să suporte partea corespunzătoare din noile sarcini ale concesiunii, concesionarul poate solicita justiţiei adaptarea sau rezilierea contractului a cărui executare devine imposibilă, din cauza stării de impreviziune[4].

---

[1] *G. Dupuis, M.-J. Guèdon, P. Chrétien*, op. cit., p. 408.

[2] În legătură cu impreviziunea în contractele administrative, a se vedea *G. Dupuis, M-J. Guedon, P. Chrétien*, op. cit., p. 408.

[3] Idem, p. 409.

[4] A se vedea, în acest sens, art. 1271 C.civ. intitulat „Impreviziunea" care are următorul conţinut:

(1) Părţile sunt ţinute să îşi execute obligaţiile, chiar dacă executarea lor a devenit mai oneroasă, fie datorită creşterii costurilor executării propriei obligaţii, fie datorită scăderii valorii contraprestaţiei.

În cazul rezilierii contractului de concesiune pe cale judecătorească, particularul concesionar va putea solicita acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile suportate pe perioada cuprinsă între momentul intervenirii stării de impreviziune şi data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti de reziliere a contractului.

Secţiunea a 2-a. Contractul de achiziţii publice şi unele aspecte privind contractul de concesiune de lucrări şi servicii publice

§1. Noţiunea, clasificarea, trăsăturile şi formele contractului de achiziţie publică

Contractul de achiziţie publică este reglementat de Legea nr. 98/2016[1] privind achiziţiile publice care, în art. 3 alin. (1) lit. l), îl defineşte ca fiind „contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris între unul sau

---

(2) Cu toate acestea, dacă executarea contractului a devenit excesiv de oneroasă datorită unei schimbări excepţionale a împrejurărilor care ar face vădit injustă obligarea debitorului la executarea obligaţiei, instanţa poate să dispună:

a) adaptarea contractului, pentru a distribui în mod echitabil între părţi pierderile şi beneficiile ce rezultă din schimbarea împrejurărilor;

b) încetarea contractului, la momentul şi în condiţiile pe care le stabileşte.

(3) Dispoziţiile alin. (2) sunt aplicabile numai dacă:

a) schimbarea împrejurărilor a intervenit după încheierea contractului;

b) schimbarea împrejurărilor, precum şi întinderea acesteia nu au fost şi nici nu puteau fi avute în vedere de către debitor, în mod rezonabil, în momentul încheierii contractului;

c) debitorul nu şi-a asumat riscul schimbării împrejurărilor şi nici nu putea fi în mod rezonabil considerat că şi-ar fi asumat acest risc;

d) debitorul a încercat, într-un termen rezonabil şi cu bună-credinţă, negocierea adaptării rezonabile şi echitabile a contractului.

[1] Legea nr. 98/2016 (M.Of. nr. 390 din 23 mai 2016) transpune art. 3, art. 5, art. 7-21, art. 23, art. 24, art. 27, art. 29-36, art. 38, art. 40-43, art. 45, art. 47, art. 49, art. 50, art. 52, art. 53, art. 55, art. 57, art. 58, art. 63, art. 65-67, art. 70, art. 72-74, art. 76, art. 78, art. 81, art. 82, art. 84 din Directiva 2014/24/UE privind achiziţiile publice şi de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94 din 28 martie 2014), şi parţial art. 1 alin. (1) şi (2), art. 2 alin. (1) pct. 1, 4-24, art. 4, art. 6 alin. (3), art. 22 alin. (1) primul şi al cincilea paragraf, alin. (2), alin. (3), alin. (5), art. 23 alin. (1) paragraful (1), art. 26 alin. (1)-(4), alin. (5) primul paragraf, alin. (6), art. 28 alin. (1)-(6), art. 37 alin. (1) primul şi al doilea paragraf, alin. (2)-(4), art. 39 alin. (1), alin. (2) primul paragraf, art. 44 alin. (1), alin. (2), art. 46 alin. (1)-(3), art. 48 alin. (1), art. 51 alin. (1) primul paragraf, alin. (2) al doilea paragraf, art. 54 alin. (1) primul paragraf, alin. (2), art. 56 alin. (1)-(3), art. 59 alin. (1)-(6), art. 60 alin. (1), alin. (2) primul şi al doilea paragraf, alin. (3), alin. (4), art. 61 alin. (1), alin. (2), art. 62 alin. (1), alin. (2), art. 64 alin. (1), alin. (3)-(5) primul paragraf, alin. (7), art. 68 alin. (1), alin. (2), alin. (3) primul paragraf, art. 69 alin. (1)-(4), art. 71 alin. (1)-(4), alin. (5) primul, al doilea şi al treilea paragraf, art. 75 alin. (1), alin. (2), alin. (4), art. 77 alin. (1)-(5), art. 79 alin. (1), alin. (2), alin. (3) paragraful (1), art. 80 alin. (1), art. 83 alin. (1), alin. (2), alin. (4)-(6), art. 85 alin. (3), art. 86, art. 90 alin. (1)-(5), art. 91 primul paragraf din Directiva 2014/24/UE (JO L 94 din 28 martie 2014). Normele de aplicare a acestei legi au fost aprobate prin H.G. nr. 395/2016 (M.Of. nr. 423 din 6 iunie 2016).

mai mulţi operatori economici şi una ori mai multe autorităţi contractante, care are ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii".

O varietate a contractului de achiziţie publică este contractul sectorial de achiziţii publice reglementat în mod distinct de Legea nr. 99/2016[1] care îl defineşte, în art. 3 alin. (1) lit. k), ca fiind contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris între unul sau mai mulţi operatori economici şi una sau mai multe entităţi contractante, care are ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii în scopul realizării activităţii lor principale în unul dintre domeniile definite de lege ca fiind relevante.

Precizăm că domeniile considerate relevante sunt prevăzute de art. 5-11 din Legea nr. 99/2016, acestea fiind: gaze şi energie termică, energie electrică, apă, servicii de transport, porturi şi aeroporturi, servicii poştale, extracţia de petrol şi gaze naturale, prospectarea şi extracţia de cărbune sau alţi combustibili solizi, cu condiţia să nu beneficieze de un mediu concurenţial[2].

Formele contractului de achiziţie publică sunt următoarele:

- contractul de achiziţie publică de produse care are ca obiect achiziţia de produse prin cumpărare, inclusiv cu plata în rate, închiriere, leasing cu sau fără opţiune de cumpărare ori prin orice alte modalităţi contractuale în temeiul cărora autoritatea contractantă beneficiază de aceste produse, indiferent dacă dobândeşte sau nu proprietatea asupra acestora [art. 3 alin. (1) lit. n)];

Obiectul acestui contract poate include, cu titlu accesoriu, lucrări ori operaţiuni de amplasare şi de instalare a produselor achiziţionate (de exemplu: a instalaţiilor şi echipamentelor tehnice).

- contractul de achiziţie publică de lucrări care are ca obiect: fie exclusiv execuţia, fie atât proiectarea, cât şi execuţia de lucrări de construcţii [art. 3 alin. (1) lit. m)];

- contractul de achiziţie publică de servicii care are ca obiect prestarea de servicii, altele decât cele care fac obiectul unui contract de achiziţie publică de lucrări [art. 3 alin. (1) lit. o)].

Contractul de lucrări şi contractul de servicii, specii ale contractului de achiziţii publice, inclusiv ale contractului sectorial de achiziţii publice, nu trebuie confundate cu contractul de concesiune de lucrări publice şi cu contractul de concesiune de servicii publice reglementate, în mod distinct, de Legea nr. 100/2016[3] care le defineşte astfel:

---

[1] Legea nr. 99/2016 (M.Of. nr. 391 din 23 mai 2016) transpune prevederile art. 2, 5, 6, 8-16, 18-32, 36-39, 42, 44-49, 51, 52, 54, 56, 58-61, 63, 64, 66-69, 73-75, 78, 82, 87, 89-91, 93, 95, 98, 100 şi 106 din Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achiziţiile efectuate de entităţile care îşi desfăşoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale şi de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO L 94 din 28 martie 2014) şi parţial ale art. 1, 3, 4, 7, 17, 34, 35, 40, 50, 53, 55, 57, 62, 65, 70, 71, 72, 76, 77, 83, 84, 85, 88, 92, 94, 96, 97 şi 99 din Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 (JO L 94 din 28 martie 2014).

[2] Astfel, art. 54 alin. (1) din Legea nr. 99/2016 prevede că această lege nu este aplicabilă pentru atribuirea contractelor sectoriale şi concursurilor de soluţii, în cazul în care activitatea relevantă pentru care sunt destinate este expusă direct concurenţei pe o piaţă la care accesul nu este restricţionat.

[3] Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii (M.Of. nr. 392 din 23 mai 2016) transpune prevederile art. 3, 8, 11, 13-19, 22-26, 28, 31, 34-36, 38-40,

- contractul de concesiune de lucrări este contractul cu titlu oneros, asimilat potrivit legii actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entităţi contractante încredinţează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată [art. 5 alin. (1) lit. g)];

- contractul de concesiune de servicii este acel contract cu titlu oneros, asimilat potrivit legii actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entităţi contractante încredinţează prestarea şi gestionarea de servicii, unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată [art. 5 alin. (1) lit. h)];

Astfel, o primă deosebire dintre aceste contracte cu denumiri apropiate se referă la obiectul lor care, în cazul contractelor de concesiune, îl reprezintă, pe lângă executarea lucrărilor, respectiv prestarea serviciilor publice, şi exploatarea acestora de către concesionar, în timp ce obiectul contractelor de achiziţie publică (de servicii şi lucrări) se limitează la executarea de lucrări şi, respectiv, prestarea de servicii de către concesionar în favoarea autorităţii contractante.

O altă deosebire, care rezultă din art. 6 alin. (1) din Legea nr. 100/2016[1], este aceea că în cazul contractelor de concesiune de lucrări şi servicii, riscul contractului este suportat în mod semnificativ de către concesionar, în caz contrar contractul fiind

---

43, 44 şi 54 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94 din 28 martie 2014), şi parţial prevederile art. 1, 2, 4-7, 9, 10, 20, 21, 29, 30, 32, 33, 37, 41, 42 şi 45 din Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului.

[1] Art. 6 din Legea nr. 100/2016 are următorul conţinut:

(1) Atribuirea unei concesiuni de lucrări sau de servicii implică întotdeauna transferul către concesionar a unei părţi semnificative a riscului de operare de natură economică, în legătură cu exploatarea lucrărilor şi/sau a serviciilor respective.

(2) Se consideră că o parte semnificativă a riscului de operare a fost transferată atunci când pierderea potenţială estimată suportată de concesionar nu este una neglijabilă.

(3) Riscul de operare este riscul care îndeplineşte, în mod cumulativ, următoarele condiţii:

a) este generat de evenimente care nu se află sub controlul părţilor la contractul de concesiune;

b) implică expunerea la fluctuaţiile pieţei;

c) ca efect al asumării riscului de operare, concesionarului nu i se garantează, în condiţii normale de exploatare, recuperarea costurilor investiţiilor efectuate şi a costurilor în legătură cu exploatarea lucrărilor sau a serviciilor.

(4) În sensul alin. (3), riscul de operare poate consta în:

a) fie riscul de cerere – riscul privind cererea reală pentru lucrările sau serviciile care fac obiectul concesiunii de lucrări sau de servicii;

b) fie riscul de ofertă – riscul legat de furnizarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii de lucrări sau a concesiunii de servicii, în special riscul că furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii. Riscul de ofertă poate fi împărţit în riscul de construcţie şi riscul operaţional legat de disponibilitatea serviciilor atunci când construcţia şi operarea constituie cele două mari faze ale proiectului de concesiune;

c) fie ambele riscuri, de cerere şi de ofertă.

considerat contract de achiziţie publică sau contract sectorial de achiziţie publică, după caz [art. 8 alin. (3) din aceeaşi lege].

În acest sens, raportându-se la legislaţia de specialitate[1] a Uniunii Europene, în doctrină[2] s-a arătat că dacă riscul de operare[3] este transferat operatorului economic, contractul încheiat va fi un contract de concesiune (de servicii sau lucrări publice), iar dacă riscul de operare nu a fost transferat operatorului economic, ci a rămas la autoritatea contractantă, contractul va fi unul de achiziţii publice.

Precizăm însă că activităţile care pot fi încredinţate concesionarilor prin contractele de concesiune de lucrări şi servicii cuprind atât activităţile relevante care fac obiectul contractelor sectoriale de achiziţii publice, cât şi celelalte activităţi care fac obiectul contractelor de achiziţii publice obişnuite[4].

Toate aceste contracte au însă următoarele trăsături comune:

a) *sunt contracte sinalagmatice*, întrucât dau naştere unor obligaţii reciproce între părţi, adică atât în sarcina autorităţii publice, cât şi a contractantului particular;

b) *sunt contracte cu titlu oneros*, întrucât fiecare parte urmăreşte obţinerea unei contraprestaţii prin încheierea contractului;

Astfel, autoritatea publică urmăreşte achiziţionarea unui produs, a unei lucrări sau a unui serviciu public, iar particularul urmăreşte încasarea contravalorii produselor furnizate, a lucrărilor executate sau a serviciilor prestate.

c) *sunt contracte solemne*, întrucât se încheie în formă scrisă sub sigiliul unei autorităţi publice, forma scrisă fiind condiţie de valabilitate a contractului.

---

[1] Este vorba despre Directiva 2014/24/UE privind achiziţiile publice transpusă în dreptul român prin Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice, Directiva 2014/25/UE privind achiziţiile efectuate de entităţile care îşi desfăşoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale, transpusă în dreptul român prin Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale şi Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune, transpusă în dreptul român prin Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii.

[2] A se vedea, *S. Gherghina*, Capcanele interpretării sau despre stabilirea competenţei materiale a Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor în privinţa calificării contractelor publice. Comentarii la Decizia Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor nr. 824/2019, în Dreptul nr. 8/2019, p. 5.

[3] În doctrină s-a arătat că riscul de operare este un risc de natură economică specific exercitării de către operatorul economic a unui drept de exploatare a unui bun (rezultat din lucrările pe care a avut obligaţia de a le executa conform aceluiaşi contract) sau a unui serviciu (încredinţat de autoritatea contractantă sau prestat în beneficiul acesteia), şi presupune posibilitatea apariţiei unor situaţii, independente de voinţa părţilor contractului, care conduc la neobţinerea de către operatorul economic a beneficiilor estimate ale dreptului de exploatare. Neprimind un preţ în bani în schimbul executării lucrărilor, ci un drept de exploatare a acestora, la care eventual se poate adăuga o sumă de bani plătită de autoritatea contractantă [art. 5 pct. 1 lit. a) din Directiva 2014/23/UE privind concesiunile], prin exercitarea acestui drept de exploatare operatorul economic urmăreşte obţinerea unor venituri totale pe durata contractului (deci a existenţei dreptului de exploatare) egale cu costurile finanţării lucrării, costurile de operare, inclusiv de întreţinere a bunului, şi un profit rezonabil (*S. Gherghina*, op. cit., p. 5, nota de subsol 9).

[4] Aceste activităţi sunt prevăzute în anexele nr. 1 şi nr. 2 la Legea nr. 98/2016.

Sub acest aspect, contractele respective sunt asimilate actelor autentice. Astfel, în doctrină[1] se face distincție între actele autentice în sens restrâns în categoria cărora sunt incluse actele autentificate de notarul public în condițiile Legii nr. 36/1995, republicată[2], și actele autentice în sens larg potrivit art. 269 C.proc.civ. care prevede, în alin. (1), că „înscrisul autentic este înscrisul întocmit sau, după caz, primit și autentificat de o autoritate publică, de notarul public sau de către o altă persoană învestită de stat cu autoritate publică, în forma și condițiile stabilite de lege. Autenticitatea înscrisului se referă la stabilirea identității părților, exprimarea consimțământului acestora cu privire la conținut, semnătura acestora și data înscrisului". În continuare, același text de lege prevede, în alin. (2), că „este, de asemenea, autentic orice alt înscris emis de către o autoritate publică și căruia legea îi conferă acest caracter".

d) *sunt contracte comutative*, întrucât întinderea prestațiilor fiecărei părți este certă și poate fi apreciată chiar în momentul încheierii contractului.

§2. Părțile contractului de achiziție publică

Contractul de achiziție publică se încheie între o autoritate sau instituție publică denumită „autoritate contractantă" sau „entitate contractantă" și un particular, persoană fizică sau juridică.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 98/2016, pot avea calitate de autoritate contractantă într-un astfel de contract:

a) autoritățile și instituțiile publice centrale sau locale, precum și structurile din componența acestora care au delegată calitatea de ordonator de credite și care au stabilite competențe în domeniul achizițiilor publice;

b) organismele de drept public;

c) asocierile care cuprind cel puțin o autoritate contractantă dintre cele menționate.

Prin organisme de drept public se înțelege orice alte entități decât autoritățile și instituțiile publice care, indiferent de forma de constituire sau organizare, îndeplinesc în mod cumulativ următoarele condiții[3]:

- sunt înființate pentru a satisface nevoi de interes general, fără caracter comercial sau industrial;
- au personalitate juridică;
- sunt finanțate, în majoritate, de către autorități sau instituții publice sau de către alte organisme de drept public ori se află în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea ori controlul acestora ori mai mult de jumătate din membrii consiliului de administrație (organului de conducere sau de supraveghere) sunt numiți de către una din aceste entități publice.

În contractele sectoriale de achiziții publice, achizitorul poartă denumirea de „entitate contractantă". Pot avea calitatea de „entități contractante", dacă desfășoară

---

[1] A se vedea, *M. Fodor*, Forța probantă a înscrisurilor autentice, în Dreptul nr. 8/2019, p. 3.

[2] M.Of. nr. 237 din 19 martie 2018.

[3] Art. 4 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

una dintre activităţile relevante prevăzute de lege[1]: o autoritate contractantă, o întreprindere publică, alt subiect de drept care funcţionează în baza unor drepturi exclusive sau speciale, acordate de o entitate competentă, precum şi o asociere, chiar temporară, a acestor subiecte de drept (art. 4 din Legea nr. 99/2016).

În contractele de concesiune de lucrări şi în contractele de concesiune de servicii, achizitorul are statutul şi denumirea de autoritate contractantă[2] ca şi în cazul contractelor de achiziţii publice obişnuite. În cazul în care aceste contracte au ca obiect concesiunea uneia dintre activităţile relevante (prevăzute de Legea nr. 100/2016), achizitorul are statutul şi denumirea de entitate contractantă[3].

Observăm că, în ce priveşte calitatea de autoritate contractantă, legile care guvernează aceste contracte fac distincţie între autorităţile publice şi instituţiile publice. În acest sens, pentru determinarea sferei autorităţilor publice, facem trimitere la dispoziţiile constituţionale în materie, adică la titlul al III-lea din Constituţie, intitulat „Autorităţile publice".

Coroborând aceste dispoziţii legale, deducem că pot avea calitatea de autoritate contractantă în contractele pe care le analizăm, următoarele autorităţi publice: Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, autorităţile publice locale, instanţele judecătoreşti, Ministerul Public prin parchetele de pe lângă instanţele judecătoreşti şi Consiliului Superior al Magistraturii.

În ce priveşte autorităţile publice locale, dat fiind faptul că acestea nu dispun de personalitate juridică, contractul de achiziţii publice se încheie, în numele unităţilor administrativ-teritoriale, de către primari[4], care, potrivit art. 154 alin. (6) C.admin. reprezintă colectivităţile locale în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoanele fizice sau juridice române şi străine, precum şi în justiţie.

Altfel spus, calitatea de parte în contractul de achiziţii publice o au unităţile administrativ-teritoriale, întrucât acestea dispun, potrivit art. 96 alin. (1) C.admin., de capacitate juridică deplină şi sunt titularele drepturilor şi obligaţiilor ce decurg din contractele încheiate cu persoanele fizice sau juridice, în condiţiile legii[5]. Ele sunt reprezentate însă în aceste raporturi juridice contractuale de către primari, în calitatea lor de autorităţi publice executive la nivelul administraţiei publice locale.

Instituţiile publice sunt acele entităţi, cu sau fără personalitate juridică, create de autorităţile publice prevăzute de Constituţie[6]. Instituţiile publice fără personalitate juridică nu pot încheia contracte de achiziţie publică în nume propriu, ci numai în numele autorităţii publice supraordonate care le-a împuternicit în acest scop.

În afara autorităţilor şi instituţiilor publice, pot fi autorităţi contractante în aceste contracte şi întreprinderile publice ale statului sau ale unităţilor administrativ-teri-

---

[1] Reamintim că aceste activităţi sunt prevăzute în art. 5-11 din Legea nr. 99/2016.

[2] A se vedea art. 9 din Legea nr. 100/2016.

[3] A se vedea art. 10 din Legea nr. 100/2016.

[4] Precizăm însă că încheierea acestor contracte are la baza aprobarea consiliilor locale care, potrivit art. 129 alin. (2) lit. c) C.admin., au „atribuţii privind administrarea domeniului public şi privat al comunei, oraşului sau municipiului".

[5] A se vedea, pentru alte detalii, *C.S. Săraru*, op. cit., p. 99.

[6] Pentru detalii în legătură cu instituţiile publice, a se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 24-26.

toriale (regii autonome sau societăți comerciale cu capital public integral sau majoritar) care desfășoară activități economice.

În ce privește potențialii cocontractanți ai autorităților publice, respectiv operatorii economici, aceștia pot participa la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică individual sau într-un grup de operatori. Astfel, art. 53 din Legea nr. 98/2016 prevede că „orice operator economic are dreptul de a participa la procedura de atribuire în calitate de ofertant sau candidat, individual ori în comun cu alți operatori economici, inclusiv în forme de asociere temporară constituite în scopul participării la procedura de atribuire, în condițiile prevăzute de prezenta lege".

În continuare, aceeași lege prevede că autoritatea contractantă nu are dreptul de a impune operatorilor economici care participă în comun la procedura de atribuire să adopte sau să constituie o anumită formă juridică pentru depunerea unei oferte ori a unei solicitări de participare [art. 54 alin. (1)].

Autoritatea contractantă are dreptul de a solicita operatorilor economici participanți în comun la procedura de atribuire a căror ofertă a fost desemnată câștigătoare să adopte sau să constituie o anumită formă juridică, cu condiția ca acest lucru să fi fost prevăzut în anunțul de participare și documentația de atribuire și în măsura în care o astfel de modificare este necesară pentru executarea în mod corespunzător a contractului de achiziție publică [art. 54 alin. (2)].

În aceste cazuri, contractul de achiziție publică se încheie de către autoritatea contractantă cu toți operatorii economici (a căror ofertă comună a fost declarată câștigătoare) urmând ca aceștia să răspundă în solidar pentru executarea contractului.

§3. Obiectul contractului de achiziție publică

În funcție de tipul său, contractul de achiziții publice poate avea ca obiect achiziția de produse, executarea de lucrări sau prestarea de servicii publice.

Contractul de achiziție de produse este corespondentul contractului de vânzare-cumpărare din dreptul civil, însă este supus cu preponderență regulilor de drept public și, numai în completarea acestor reguli, se aplică dispozițiile dreptului privat.

Obiectul acestui contract îl constituie achiziția de produse prin cumpărare, inclusiv cu plata în rate, închiriere, leasing cu sau fără opțiune de cumpărare ori prin orice alte modalități contractuale în temeiul cărora autoritatea contractantă beneficiază de aceste produse, indiferent dacă dobândește sau nu proprietatea asupra acestora [art. 3 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 98/2016];

Potrivit aceluiași text de lege, în obiectul acestui contract pot fi incluse, cu titlu accesoriu, și operațiuni (lucrări) de instalare a produselor achiziționate de autoritatea contractantă, fără ca prin aceasta să se schimbe natura juridică a contractului respectiv.

Contractul de achiziție publică de lucrări este corespondentul contractului de antrepriză din dreptul privat, însă și acest contract este supus, în principal, regimului juridic de drept public.

Obiectul acestui contract îl constituie: fie exclusiv execuția unor lucrări, inclusiv construcții publice, fie atât proiectarea, cât și execuția unor asemenea lucrări publice [art. 3 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 98/2016].

Contractul de achiziţie publică de servicii are ca obiect prestarea de servicii, altele decât cele care fac obiectul unui contract de achiziţie publică de lucrări [art. 3 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 98/2016]. Astfel, pot forma obiectul acestui contract, serviciile de proiectare a unei lucrări publice, dacă acestea nu sunt contractate odată cu execuţia lucrării în cadrul contractul de achiziţie publică de lucrări.

§4. Procedura atribuirii contractului de achiziţie publică

4.1. Principiile care stau la baza procedurii atribuirii contractului de achiziţii publice

Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, la baza procedurii de atribuire a contractului de achiziţii publice stau anumite principii care trebuie respectate de către toate autorităţile publice care intenţionează să încheie asemenea contracte.

Aceste principii sunt:

- *principiul nediscriminării*, care constă în asigurarea condiţiilor pentru ca orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii, indiferent de naţionalitate, să aibă dreptul de a deveni, în condiţiile legii, contractant;

- *principiul asigurării tratamentului egal*, adică aplicarea, în mod nediscriminatoriu, a criteriilor de selecţie şi a criteriilor pentru atribuirea contractului de achiziţie publică, astfel încât orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii să aibă şanse egale de a i se atribui contractul de achiziţie publică;

- *principiul proporţionalităţii*, potrivit căruia orice măsură stabilită sau cerinţă impusă de autoritatea publică trebuie să fie necesară şi corespunzătoare naturii contractului, adică să nu fie excesivă în raport cu scopul propus de autoritatea achizitoare[1];

- *principiul asigurării transparenţei* atribuirii contractului de achiziţie publică prin punerea la dispoziţia tuturor celor interesaţi a informaţiilor referitoare la procedura aplicată în acest scop;

- *principiul recunoaşterii reciproce* potrivit căruia autoritatea contractantă are obligaţia de a accepta prezentarea de către operatorii economici a certificatelor echivalente celor provenite de la organismele acreditate române, emise de organisme de certificare acreditate stabilite în alte state membre, prin care se atestă asigurarea anumitor standarde de calitate [art. 200 alin. (2) din Legea nr. 98/2016].

- *principiul asumării răspunderii* potrivit căruia operatorul economic îşi asumă obligaţia de plată a despăgubirilor în ceea ce priveşte eventualele prejudicii cauzate printr-o infracţiune sau printr-o altă faptă ilicită, clarificarea de către operatorul economic în mod complet a faptelor şi împrejurărilor în care a fost comisă infracţiunea sau altă faptă ilicită, prin cooperarea activă cu autorităţile care efectuează investigaţia, şi la adoptarea de către operatorul economic a unor măsuri concrete şi adecvate la nivel tehnic, organizaţional şi în materie de personal, cum ar fi eliminarea legăturilor cu persoanele şi organizaţiile implicate în comportamentul necorespun-

[1] Pentru detalii a se vedea, *D.D. Şerban*, Principiul proporţionalităţii în domeniul achiziţiilor publice, în Dreptul nr. 9/2007, p. 77.

zător, măsuri de reorganizare a personalului, implementarea unor sisteme de control şi raportare, crearea unei structuri de audit intern pentru verificarea respectării dispoziţiilor legale şi a altor norme sau adoptarea unor reguli interne privind răspunderea şi plata despăgubirilor, pentru a preveni săvârşirea unor noi infracţiuni sau alte fapte ilicite [art. 171 alin. (3) din Legea nr. 98/2016].

4.2. Tipuri de proceduri de atribuire a contractului de achiziţie publică

Potrivit art. 68 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă are obligaţia de a aplica una dintre următoarele proceduri pentru atribuirea unui contract de achiziţie publică:

a) *licitaţia deschisă* este procedura prin care orice furnizor de produse, executant de lucrări sau prestator de servicii publice interesat de atribuirea contractului de achiziţie are dreptul de a depune oferta sa tehnică şi financiară la autoritatea contractantă;

b) *licitaţia restrânsă*, care se desfăşoară în două etape distincte, fiind invitaţi să depună oferte numai candidaţii selectaţi de către autoritatea contractantă în prima etapă, pe baza unor criterii de selecţie stabilite în documentaţia de atribuire a contractului, potrivit legii;

c) *negocierea competitivă* este procedura prin care autoritatea contractantă derulează consultări cu candidaţii selectaţi şi negociază clauzele contractuale, inclusiv preţul, cu unul sau mai mulţi dintre aceştia.

d) *dialogul competitiv* este procedura la care orice agent economic are dreptul de a-şi depune candidatura şi prin care autoritatea contractantă conduce un dialog cu candidaţii admişi, în scopul identificării uneia sau mai multor soluţii apte să răspundă necesităţilor sale, urmând ca, pe baza soluţiei (soluţiilor) candidaţii admişi să elaboreze soluţia finală;

e) *parteneriatul pentru inovare* este procedura de atribuire utilizată de autoritatea contractantă pentru dezvoltarea şi achiziţia ulterioară a unui produs, serviciu sau a unor lucrări inovatoare, în condiţiile în care soluţiile disponibile pe piaţă la un anumit moment nu satisfac necesităţile autorităţii contractante;

f) *negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunţ de participare* este procedura care se aplică în anumite cazuri prevăzute expres de lege [art. 104 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 98/2016[1]];

---

[1] Aceste dispoziţii legale au următorul conţinut:

(1) Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunţ de participare pentru atribuirea contractelor de achiziţii publice/acordurilor-cadru de lucrări, de produse sau de servicii într-unul din următoarele cazuri:

a) dacă în cadrul unei proceduri de licitaţie deschisă, licitaţie restrânsă ori procedură simplificată organizate pentru achiziţia produselor, serviciilor sau lucrărilor respective nu a fost depusă nicio ofertă/solicitare de participare sau au fost depuse numai oferte/solicitări de participare neadecvate, cu condiţia să nu se modifice în mod substanţial condiţiile iniţiale ale achiziţiei şi, la solicitarea Comisiei Europene, să fie transmis acesteia un raport;

b) dacă lucrările, produsele sau serviciile pot fi furnizate numai de către un anumit operator economic pentru unul dintre motivele prevăzute la alin. (2);

g) *concursul de soluții* este o procedură care permite autorității contractante să achiziționeze, în special în domeniul amenajării teritoriului, al proiectării urbanistice și peisagistice, al arhitecturii sau în cel al prelucrării datelor, un plan sau un proiect, prin selectarea acestuia pe baze concurențiale de către un juriu, cu sau fără acordarea de premii concurentului câștigător;

Concursul de soluții poate fi o procedură independentă sau parte a unei proceduri care conduce la atribuirea unui contract de achiziție publică.

h) *procedura de atribuire aplicabilă în cazul serviciilor sociale și al altor servicii specifice*[1];

Această procedură este reglementată distinct întrucât, în anumite situații, poate fi diferită de procedurile de atribuire menționate. Astfel, potrivit art. 68 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 98/2016, dacă valoarea acestor serviciilor sociale depășește un anumit prag valoric [actualmente 3.376.500 lei, potrivit art. 7 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 98/2016], achiziția va avea loc pe baza uneia dintre procedurile de atribuire anterior menționate, cu respectarea dispozițiilor legale care reglementează aceste proceduri. În schimb, dacă valoarea serviciilor ce urmează a se achiziționa este sub acest prag valoric, achiziția va avea loc după o procedură proprie. În acest sens, în Nota la Anexa nr. 2[2] a Legii nr. 98/2016 se prevede că „aceste servicii nu intră sub incidența prezentei legi în cazul în care sunt organizate sub formă de servicii fără caracter economic de interes general".

î) *procedura simplificată* care presupune cel puțin termene mai scurte și formalități procedurale reduse pentru atribuirea contractelor de achiziție publică [art. 7 alin. (4) din Legea nr. 98/2016].

i) *achiziția directă* în cazul în care valoarea estimată a achiziției nu depășește un anumit prag valoric [art. 7 alin. (5)[3] din Legea nr. 98/2016];

---

c) ca o măsură strict necesară, atunci când perioadele de aplicare a procedurilor de licitație deschisă, licitație restrânsă, negociere competitivă sau procedura simplificată nu pot fi respectate din motive de extremă urgență, determinate de evenimente imprevizibile și care nu se datorează sub nicio formă unei acțiuni sau inacțiuni a autorității contractante. În situații în care se impune intervenția imediată, autoritatea contractantă are dreptul de a realiza achiziția publică în paralel cu aplicarea procedurii de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare.

(2) Motivele prevăzute la alin. (1) lit. b) sunt următoarele:

a) scopul achiziției este crearea sau achiziționarea unei opere de artă sau unei reprezentații artistice unice;

b) concurența lipsește din motive tehnice;

c) protecția unor drepturi exclusive, inclusiv drepturi de proprietate intelectuală.

[1] Această procedură este reglementată de art. 111 și art. 112 din Legea nr. 98/2016.

[2] În această anexă sunt prevăzute serviciile sociale, dintre care exemplificăm: serviciile de sănătate, servicii de învățământ, servicii de asigurări sociale, servicii sociale administrative, etc.

[3] Acest text de lege are următorul conținut: Autoritatea contractantă are dreptul de a achiziționa direct produse sau servicii în cazul în care valoarea estimată a achiziției, fără TVA, este mai mică de 135.060 lei, respectiv lucrări, în cazul în care valoarea estimată a achiziției, fără TVA, este mai mică de 450.200 lei.

Încheiem prezentarea acestor proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică, subliniind că procedura licitației constituie procedura obișnuită, iar celelalte proceduri constituie excepții reglementate de lege în mod expres și restrictiv.

4.3. Publicarea anunțurilor de intenție, de participare și de atribuire a contractului de achiziție publică

Autoritatea contractantă are obligația de a asigura transparența procedurii de atribuire a contractelor de achiziție prin publicarea anunțurilor de intenție cu privire la achizițiile planificate, anunțurilor de participare la procedura de atribuire și anunțurilor de atribuire propriu-zisă a acestor contracte.

Potrivit art. 143 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, anunțul de intenție și anunțul de participare se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și la nivel național. Publicarea anunțului de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene este obligatorie în toate situațiile în care valoarea estimată a contractului de achiziție publică este mai mare sau egală cu un anumit prag valoric prevăzut de lege [art. 144 alin. (2), coroborat cu art. 7 alin. (1)[1] din Legea nr. 98/2016].

În fine, autoritatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un anunț de atribuire în termen de 30 de zile de la data încheierii contractului de achiziție publică în urma finalizării procedurii de atribuire.

4.4. Documentația pentru atribuirea contractului de achiziție publică

Autoritatea contractantă are obligația de a elabora documentația de atribuire care conține toate informațiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire (art. 154 din Legea nr. 98/2016).

Această documentație cuprinde:

a) informații generale privind autoritatea contractantă (adresa, persoane de contact, mijloace de comunicare);

---

[1] Acest text de lege are următorul conținut:

Autoritatea contractantă are obligația publicării unui anunț de participare și/sau de atribuire în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la atribuirea contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru a căror valoare estimată, fără TVA, este egală sau mai mare decât următoarele praguri valorice:

a) 24.977.096 lei, pentru contractele de achiziție publică/acordurile-cadru de lucrări;

b) 648.288 lei, pentru contractele de achiziție publică/acordurile-cadru de produse și de servicii;

c) 994.942 lei, pentru contractele de achiziții publice/acordurile-cadru de produse și de servicii atribuite de consiliul județean, consiliul local, Consiliul General al Municipiului București, precum și de instituțiile publice aflate în subordinea acestora;

d) 3.376.500 lei, pentru contractele de achiziție publică/acordurile-cadru de servicii care au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice.

b) cerinţele minime de calificare a candidaţilor impuse de autoritatea contractantă şi documentele care urmează să fie prezentate de candidaţi pentru îndeplinirea cerinţelor respective;

c) instrucţiuni privind datele limită care trebuie respectate şi formalităţile care trebuie îndeplinite, în legătură cu participarea la procedura de atribuire;

d) instrucţiuni privind modul de elaborare şi de prezentare a propunerii tehnice şi financiare;

e) caietul de sarcini sau documentaţia descriptivă (aceasta din urmă fiind utilizată în cazul aplicării procedurii dialogului competitiv sau negocierii);

f) instrucţiuni privind modul de utilizare a căilor de atac;

g) informaţii referitoare la clauzele contractuale obligatorii;

h) informaţii privind criteriul aplicat pentru atribuirea contractului de achiziţie publică.

Autoritatea contractantă are obligaţia de a asigura obţinerea documentaţiei de atribuire, de către orice operator economic interesat de atribuirea contractului de achiziţie publică.

Unul dintre cele mai importante documente, pe care autoritatea contractantă trebuie să îl pună la dispoziţia candidaţilor, este caietul de sarcini. Acesta cuprinde, în mod obligatoriu, specificaţii tehnice privitoare la: nivelul calitativ tehnic şi de performanţă, siguranţa în exploatare, dimensiuni, metode de testare, ambalare, etichetare, marcare, condiţii pentru certificarea conformităţii cu standardele în vigoare etc.

Specificaţiile tehnice trebuie să permită tuturor operatorilor economici accesul egal la procedura de atribuire şi nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate faţă de asigurarea unei concurenţe efective între operatorii economici [art. 155 alin. (6) din Legea nr. 98/2016].

Orice candidat care a obţinut, în condiţiile legii, un exemplar al documentaţiei de atribuire a contractului de achiziţie publică are dreptul de a solicita, în scris, clarificări, despre elementele cuprinse în aceasta.

4.5. Elaborarea, depunerea şi evaluarea ofertelor

Elaborarea ofertei se face de către candidaţi în conformitate cu prevederile documentaţiei întocmite în acest scop de către autoritatea contractantă.

Oferta are două părţi principale: propunerea tehnică şi propunerea financiară.

Propunerea tehnică se elaborează în concordanţă cu cerinţele înscrise în caietul de sarcini, încât să asigure furnizarea tuturor informaţiilor necesare pentru evaluarea tehnică a ofertei.

Propunerea financiară se elaborează în aşa fel încât să asigure furnizarea informaţiilor necesare în vederea evaluării financiare a ofertei.

Oferta are caracter ferm şi obligatoriu, din punct de vedere al conţinutului său, pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă şi trebuie să fie semnată, pe propria răspundere, de către ofertant sau de către o persoană împuternicită legal de acesta.

Candidaţii au obligaţia de a depune oferta la adresa (de regulă, sediul autorităţii contractante) până la data limită pentru depunere, stabilite în anunţul sau în invitaţia de participare. Oferta care este depusă la o altă adresă a autorităţii contractante decât

cea stabilită de către aceasta sau după expirarea datei limită pentru depunere, se returnează nedeschisă.

Mai mulţi candidaţi (furnizori, executanţi sau prestatori) au dreptul de a se asocia şi de a depune ofertă în comun, denumită ofertă comună, fără a fi obligaţi să îşi prezinte asocierea într-o anumită formă juridică. Autoritatea contractantă are dreptul de a solicita operatorilor economici participanţi în comun la procedura de atribuire a căror ofertă a fost desemnată câştigătoare să adopte sau să constituie o anumită formă juridică, cu condiţia ca acest lucru să fi fost prevăzut în anunţul de participare şi documentaţia de atribuire şi în măsura în care o astfel de modificare este necesară pentru executarea în mod corespunzător a contractului de achiziţie publică [art. 54 alin. (2) din Legea nr. 98/2016].

În cazul participării în comun la procedura de atribuire, autoritatea contractantă are dreptul de a stabili prin documentaţia de atribuire, atunci când este necesar şi justificat din motive obiective, modul în care operatorii economici urmează să îndeplinească cerinţele referitoare la capacitatea economică şi financiară şi capacitatea tehnică şi profesională, cu respectarea principiului proporţionalităţii [art. 54 alin. (3) din Legea nr. 98/2016].

Astfel, îndeplinirea criteriilor privind capacitatea tehnică şi profesională a operatorilor economici asociaţi se demonstrează prin luarea în considerare a resurselor tuturor membrilor grupului, iar autoritatea contractantă solicită ca aceştia să răspundă în mod solidar pentru executarea contractului de achiziţie publică [art. 185 alin. (1) din Legea nr. 98/2016].

De asemenea, operatorii economici care participă în comun la procedura de atribuire pot beneficia de susţinerea unui terţ în ceea ce priveşte îndeplinirea criteriilor referitoare la situaţia economică şi financiară şi (sau) capacitatea tehnică şi profesională [art. 185 alin. (2) din Legea nr. 98/2016].

Autoritatea contractantă are dreptul de a stabili prin documentaţia de atribuire anumite condiţii specifice privind executarea contractului de achiziţie publică în cazul în care operatorii economici participă în comun la procedura de atribuire, diferite de cele aplicabile ofertanţilor individuali, justificate de motive obiective şi cu respectarea principiului proporţionalităţii [art. 54 alin. (4) din Legea nr. 98/2016]. Aceeaşi lege prevede, în art. 186, că în cazul contractelor de achiziţie publică de lucrări sau de servicii şi al lucrărilor sau operaţiunilor de amplasare sau de instalare din cadrul unui contract de achiziţie publică de produse, autoritatea contractantă poate impune ca anumite sarcini esenţiale să fie realizate în mod direct de către ofertant, deci nu de către subcontractanţi sau, în cazul unei oferte depuse de o asociere de operatori economici, de un anumit membru al asocierii.

Ofertantul poate include în propunerea tehnică a ofertei dreptul său de a subcontracta o parte din contractul respectiv, iar dacă autoritatea contractantă solicită, ofertantul trebuie să precizeze partea din contract pe care urmează să o subcontracteze şi datele de identificare a subcontractanţilor propuşi.

Un ofertant nu are însă dreptul să depună două sau mai multe oferte atât individual, cât şi în comun cu alţi operatori economici sau doar în comun cu alţi operatori economici ori să fie nominalizat ca subcontractant în cadrul unei alte oferte de participare la o procedură de atribuire a unui contract de achiziţie publică.

Deci, cu alte cuvinte, candidaţii au dreptul de a depune o singură ofertă, denumită ofertă de bază, în conformitate cu cerinţele prevăzute în documentaţia întocmită de autoritatea contractantă. Prin excepţie, candidaţii au dreptul de a depune în plus şi alte oferte, denumite oferte alternative, dacă documentaţia de atribuire prevede această posibilitate (art. 162 din Legea nr. 98/2016). În cazul în care această precizare lipseşte din documentaţia de atribuire, autoritatea contractantă nu va putea lua în considerare ofertele alternative. Autoritatea contractantă are obligaţia de a prevedea, în documentaţia de atribuire, cerinţele minime obligatorii pe care ofertele alternative trebuie să le îndeplinească pentru a fi luate în considerare.

Autoritatea contractantă are dreptul de a exclude orice ofertant, în cazul în care se dovedeşte că acesta a fost sau este angajat în practici corupte ori frauduloase în legătură cu procedura pentru atribuirea contractelor de achiziţie publică.

Potrivit art. 187 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă atribuie contractul de achiziţie publică ofertantului care a depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic pe baza criteriului de atribuire şi a factorilor de evaluare prevăzuţi în documentele achiziţiei (anunţul de participare şi în documentaţia de atribuire).

Detaliind, art. 187 alin. (3) din Legea nr. 98/2016 prevede că, pentru determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, autoritatea contractantă are dreptul de a aplica unul dintre următoarele criterii de atribuire:

a) preţul cel mai scăzut;

b) costul cel mai scăzut;

c) cel mai bun raport calitate-preţ;

d) cel mai bun raport calitate-cost.

În ce priveşte preţul cel mai scăzut, art. 187 alin. (3^1) din Legea nr. 98/2016 prevede că autoritatea contractantă poate utiliza acest criteriu de evaluare a ofertelor numai în situaţia în care achiziţionează produse, servicii sau lucrări a căror valoare estimată a contractului nu depăşeşte pragurile prevăzute la art. 7 alin. (1) din această lege[1].

Potrivit art. 187 alin. (7) coroborat cu art. 191 din Legea nr. 98/2016, costul cel mai scăzut se determină pe considerente de rentabilitate utilizând factori precum calcularea costurilor pe ciclul de viaţă al produselor, serviciilor sau lucrărilor care urmează să fie achiziţionate, suportate de autoritatea contractantă sau de alţi utilizatori, cum ar fi: costuri legate de achiziţie, costuri de utilizare, precum consumul de energie şi de alte resurse, costuri de întreţinere, costuri de la sfârşitul ciclului de viaţă, precum costurile de colectare şi reciclare sau costuri determinate de efecte externe asupra mediului în legătură cu produsul, serviciul sau lucrarea pe parcursul ciclului lor de

---

[1] Aceste praguri valorice sunt următoarele:

a) 24.977.096 lei, pentru contractele de achiziţie publică/acordurile-cadru de lucrări;

b) 648.288 lei, pentru contractele de achiziţie publică/acordurile-cadru de produse şi de servicii;

c) 994.942 lei, pentru contractele de achiziţii publice/acordurile-cadru de produse şi de servicii atribuite de consiliul judeţean, consiliul local, Consiliul General al Municipiului Bucureşti, precum şi de instituţiile publice aflate în subordinea acestora;

d) 3.376.500 lei, pentru contractele de achiziţie publică/acordurile-cadru de servicii care au ca obiect servicii sociale şi alte servicii specifice.

viaţă, cu condiţia ca valoarea pecuniară a acestora să poată fi determinată şi verificată (de exemplu: costul emisiilor de gaze cu efect de seră şi al altor emisii poluante, precum şi alte costuri de atenuare a efectelor schimbărilor climatice).

Ultimele 2 criterii de atribuire se determină pe baza unor factori de evaluare care includ aspecte calitative, de mediu şi (sau) sociale, în legătură cu obiectul contractului de achiziţie publică care pot viza, printre altele[1]:

a) calitatea, inclusiv avantajele tehnice, caracteristicile estetice şi funcţionale, accesibilitatea, conceptul de proiectare pentru toţi utilizatorii, caracteristicile sociale, de mediu şi inovatoare şi comercializarea şi condiţiile acesteia;

b) organizarea, calificarea şi experienţa personalului desemnat pentru executarea contractului, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului calitativ de executare a contractului;

c) serviciile postvânzare, asistenţa tehnică şi condiţiile de livrare, cum ar fi data livrării, procesul de livrare şi termenul de livrare sau de finalizare.

Autoritatea contractantă precizează în documentele achiziţiei ponderea relativă pe care o acordă fiecărui factor de evaluare ce va fi aplicat pentru determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, cu excepţia cazului în care oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic este determinată prin aplicarea criteriului preţului cel mai scăzut [art. 190 alin. (1) din Legea nr. 98/2016].

Autoritatea contractantă nu va utiliza criteriul costului sau preţului cel mai scăzut în următoarele cazuri[2]:

a) atribuirea anumitor categorii de contracte de achiziţie publică de lucrări sau de servicii care au ca obiect servicii intelectuale şi care presupun activităţi cu nivel de complexitate ridicat;

b) atribuirea contractelor de achiziţie publică de lucrări sau de servicii care sunt aferente proiectelor de infrastructură de transport transeuropene şi drumuri judeţene.

În cazul unei propuneri financiare aparent neobişnuit de scăzută în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziţie publică (acordului-cadru) care urmează a fi atribuit (încheiat), autoritatea contractantă are obligaţia de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la preţul sau costurile propuse în respectiva ofertă [art. 210 alin. (1) din Legea nr. 98/2016].

Autoritatea contractantă stabileşte oferta câştigătoare într-un termen care să nu depăşească perioada de valabilitate a ofertelor stabilită prin documentele achiziţiei. Prin excepţie, în cazuri temeinic justificate, această perioadă se poate prelungi, aducându-se la cunoştinţa operatorilor economici implicaţi în procedură în termen de maximum două zile de la aprobarea de către conducătorul autorităţii contractante a deciziei de prelungire [art. 214 alin. (3) din Legea nr. 98/2016].

Autoritatea contractantă are obligaţia să informeze, fiecare ofertant cu privire la rezultatul selecţiei, rezultatul procedurii, respectiv atribuirea (încheierea) contractului de achiziţie publică, inclusiv cu privire la motivele care stau la baza oricărei decizii de a nu atribui un contract ori de a relua procedura de atribuire, cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de 3 zile de la emiterea deciziilor respective.

---

[1] Art. 187 alin. (4) din Legea nr. 98/2016.

[2] Art. 187 alin. (8) din Legea nr. 98/2016.

În cuprinsul adresei de comunicare privind rezultatul procedurii, autoritatea contractantă are obligaţia să precizeze[1]:

a) fiecărui candidat respins, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a solicitării sale de participare;

b) fiecărui ofertant respins, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a ofertei sale;

c) fiecărui ofertant care a depus o ofertă admisibilă, dar care nu a fost declarată câştigătoare, caracteristicile şi avantajele relative ale ofertei desemnate câştigătoare în raport cu oferta sa şi numele ofertantului căruia urmează să i se atribuie contractul de achiziţie publică;

d) fiecărui ofertant care a depus o ofertă admisibilă, informaţii referitoare la desfăşurarea şi progresul negocierilor şi al dialogului cu ofertanţii.

Potrivit art. 215 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, oferta admisibilă este oferta care nu este inacceptabilă, neconformă sau neadecvată.

Oferta este considerată inacceptabilă dacă nu îndeplineşte condiţiile de formă aferente elaborării şi prezentării acesteia, a fost prezentată de către un ofertant care nu are calificările necesare sau al cărei preţ depăşeşte valoarea estimată, astfel cum a fost stabilită şi documentată înainte de iniţierea procedurii de atribuire, iar această valoare nu poate fi suplimentată[2]. Oferta este considerată neconformă dacă nu respectă cerinţele prezentate în documentele achiziţiei, a fost primită cu întârziere, prezintă indicii de înţelegeri anticoncurenţiale sau corupţie sau a fost considerată de autoritatea contractantă ca fiind neobişnuit de scăzută[3]. Oferta este considerată neadecvată dacă este lipsită de relevanţă faţă de obiectul contractului, neputând în mod evident satisface, fără modificări substanţiale, necesităţile şi cerinţele autorităţii contractante indicate în documentele achiziţiei[4].

De asemenea, art. 215 alin. (6) din Legea nr. 98/2016 prevede că solicitarea de participare la procedura de atribuire este considerată neadecvată în situaţia în care candidatul se află în una dintre situaţiile de excludere[5] prevăzute de lege sau nu îndeplineşte criteriile de calificare stabilite de autoritatea contractantă.

În încheiere, precizăm că autoritatea contractantă are dreptul de a nu comunica anumite informaţii privind atribuirea contractului de achiziţie publică în următoarele situaţii[6]:

a) dezvăluirea informațiilor respective ar împiedica aplicarea unor dispoziţii legale sau ar fi contrară interesului public;

b) dezvăluirea acelor informaţii ar aduce atingere intereselor comerciale legitime ale unui operator economic, publice sau private, sau ar putea aduce atingere concurenţei loiale între operatorii economici.

---

[1] Art. 215 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

[2] Art. 215 alin. (4) din Legea nr. 98/2016.

[3] Art. 215 alin. (5) din Legea nr. 98/2016.

[4] Art. 215 alin. (5^1) din Legea nr. 98/2016.

[5] Aceste situaţii sunt prevăzute de art. 164, 165 şi 167 din Legea nr. 98/2016.

[6] Art. 215 alin. (7) din Legea nr. 98/2016.

4.6. Anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică

Procedura de atribuire se finalizează prin încheierea contractului de achiziţie publică sau anularea procedurii de atribuire.

Potrivit legii, în unele cazuri, anularea procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică este obligatorie, iar în alte cazuri, aceasta este facultativă. Astfel, art. 212 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 prevede că autoritatea contractantă are obligaţia de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziţie publică în următoarele cazuri:

a) dacă nu a fost depusă nicio ofertă sau nu a fost depusă nicio ofertă admisibilă;

b) dacă au fost depuse oferte admisibile care nu pot fi comparate din cauza modului neuniform de abordare a soluţiilor tehnice şi (ori) financiare;

c) dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului;

d) Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor sau instanţa de judecată dispune modificarea (eliminarea) unor specificaţii tehnice (cerinţe) din caietul de sarcini ori din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire astfel încât nu mai poate fi atins în mod corespunzător scopul achiziţiei, iar autoritatea contractantă se află în imposibilitatea de a adopta măsuri de remediere, fără ca acestea să afecteze principiile legale privind achiziţiile publice;

e) dacă contractul nu poate fi încheiat cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită câştigătoare din cauza faptului că ofertantul în cauză se află într-o situaţie de forţă majoră sau în imposibilitatea fortuită de a executa contractul şi nu există o ofertă, clasată pe locul al doilea, admisibilă;

În schimb, art. 213 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 prevede că autoritatea contractantă are dreptul de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziţie publică dacă numărul de candidaţi care îndeplinesc criteriile de calificare şi selecţie este mai mic decât numărul minim indicat în anunţul de participare. Mai concret, în acest caz, autoritatea contractantă poate continua procedura de atribuire numai cu acel candidat (acei candidaţi) care îndeplineşte (îndeplinesc) cerinţele solicitate sau poate dispune anularea procedurii.

Autoritatea contractantă are obligaţia de a face publică decizia de anulare a procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică, însoţită de justificarea anulării procedurii de atribuire, prin intermediul Sistemului electronic de achiziţii publice (SEAP), în termen de 3 zile de la data adoptării acestei decizii [art. 213 alin. (2) din Legea nr. 98/2016].

Decizia de anulare nu creează vreo obligaţie a autorităţii contractante faţă de participanţii la procedura de achiziţie publică, cu excepţia returnării garanţiei de participare. Această decizie a autorităţii publice poate fi atacată la instanţa de contencios administrativ competentă sau pe cale administrativ-jurisdicţională, la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.

§5. Încheierea, modificarea şi încetarea contractului de achiziţie publică

Autoritatea contractantă are obligaţia de a transmite ofertantului declarat câştigător o comunicare privind acceptarea ofertei sale, prin care îşi manifestă acordul de a încheia contractul de achiziţie publică.

Încheierea contractului de achiziţie publică, de concesiune de servicii şi de concesiune de lucrări va avea loc în termen de 11 zile sau, după caz, 6 zile începând cu ziua următoare trimiterii deciziei de atribuire a contractului către ofertanţii interesaţi[1]. Aceste termene se majorează cu 5 zile în cazul în care autoritatea contractantă utilizează alte mijloace de comunicare decât cele electronice [art. 59 alin. (2) din Legea nr. 101/2016].

În cazul în care autoritatea contractantă refuză să încheie contractul în formă scrisă, ofertantul adjudecatar va putea cere, pe cale judecătorească, obligarea autorităţii publice la îndeplinirea acestei obligaţii, întemeindu-şi acţiunea pe dispoziţiile Legii contenciosului administrativ.

Contractele de achiziţie publică pot fi modificate, fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, numai în următoarele situaţii[2]:

a) când modificările, indiferent de valoarea acestora, au fost prevăzute în documentele achiziţiei iniţiale sub forma unor clauze de revizuire clare, precise şi fără echivoc, care pot include clauze de revizuire[3] a preţului;

b) pentru achiziţionarea unor lucrări, servicii sau produse adiţionale, în limita a maximum 50% din valoarea contractului iniţial, care au devenit necesare şi nu au fost incluse în procedura de achiziţie iniţială, iar schimbarea contractantului, fie este

---

[1] În acest sens, art. 59 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că termenul legal de aşteptare pentru încheierea contractului nu poate fi mai mic de:

a) 11 zile, începând cu ziua următoare trimiterii deciziei de atribuire a contractului către ofertanţii/candidaţii interesaţi, prin orice mijloace de comunicare prevăzute de legislaţia privind achiziţiile publice, legislaţia privind achiziţiile sectoriale sau legislaţia privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziţie publică sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei privind achiziţiile publice, legislaţiei privind achiziţiile sectoriale sau legislaţiei privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii;

b) 6 zile, începând cu ziua următoare trimiterii deciziei de atribuire a contractului către ofertanţii/candidaţii interesaţi, prin orice mijloace de comunicare prevăzute de legislaţia privind achiziţiile publice, legislaţia privind achiziţiile sectoriale sau legislaţia privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziţie publică sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei privind achiziţiile publice, legislaţiei privind achiziţiile sectoriale sau legislaţiei privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii.

[2] Art. 221 alin. (1) din Legea nr. 98/2016.

[3] Potrivit art. 221 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, clauzele de revizuire precizează limitele şi natura eventualelor modificări, precum şi condiţiile în care se poate recurge la acestea şi nu pot stabili modificări sau opţiuni care ar afecta caracterul general al contractului de achiziţie publică sau al acordului-cadru.

imposibilă din motive economice sau tehnice (precum cerinţe privind interschimbabilitatea sau interoperabilitatea cu echipamentele, serviciile sau instalaţiile existente achiziţionate în cadrul procedurii de achiziţii iniţiale), fie ar cauza autorităţii contractante o creştere semnificativă a costurilor;

c) când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiţii:

- modificarea a devenit necesară în urma unor circumstanţe pe care o autoritate contractantă care acţionează cu diligenţă nu ar fi putut să le prevadă;
- modificarea nu afectează caracterul general al contractului;
- creşterea preţului nu depăşeşte 50% din valoarea contractului de achiziţie publică iniţial;

d) când contractantul cu care autoritatea contractantă a încheiat iniţial contractul de achiziţie publică este înlocuit de un nou contractant, în una dintre următoarele situaţii:

- ca urmare a unei clauze de revizuire sau a unei opţiuni stabilite de autoritatea contractantă;
- drepturile şi obligaţiile contractantului iniţial rezultate din contractul de achiziţie publică sunt preluate, ca urmare a unei succesiuni universale sau cu titlu universal în cadrul unui proces de reorganizare, inclusiv prin fuziune, divizare, achiziţie sau insolvenţă, de către un alt operator economic care îndeplineşte criteriile de calificare şi selecţie stabilite iniţial, cu condiţia ca această modificare să nu presupună alte modificări substanţiale ale contractului de achiziţie publică şi să nu se realizeze cu scopul de a eluda aplicarea procedurilor de atribuire prevăzute de prezenta lege;
- în cazul în care autoritatea contractantă îşi asumă obligaţiile contractantului principal faţă de subcontractanţii acestuia, respectiv aceştia faţă de autoritatea contractantă;

e) când modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanţiale[1];

f) când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiţii:

- valoarea modificării este mai mică decât pragurile corespunzătoare prevăzute la art. 7 alin. (1)[2];

---

[1] Potrivit art. 221 alin. (7) din Legea nr. 98/2016, o modificare a unui contract de achiziţie publică pe perioada de valabilitate este considerată modificare substanţială atunci când este îndeplinită cel puţin una dintre următoarele condiţii:

a) modificarea introduce condiţii care, dacă ar fi fost incluse în procedura de atribuire iniţială, ar fi permis selecţia altor candidaţi decât cei selectaţi iniţial sau acceptarea unei alte oferte decât cea acceptată iniţial sau ar fi atras şi alţi participanţi la procedura de atribuire;

b) modificarea schimbă echilibrul economic al contractului de achiziţie publică/acordului-cadru în favoarea contractantului într-un mod care nu a fost prevăzut în contractul de achiziţie publică/acordul-cadru iniţial;

c) modificarea extinde în mod considerabil obiectul contractului de achiziţie publică/acordului-cadru;

d) un nou contractant înlocuieşte contractantul iniţial, în alte cazuri decât cele prevăzute de lege [respectiv, art. 221 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 98/2016].

[2] Aceste praguri valorice sunt următoarele:

a) 24.977.096 lei, pentru contractele de achiziţie publică/acordurile-cadru de lucrări;

b) 648.288 lei, pentru contractele de achiziţie publică/acordurile-cadru de produse şi de servicii;

- valoarea modificării este mai mică decât 10% din preţul contractului de achiziţie publică iniţial, în cazul contractelor de achiziţie publică de servicii sau de produse, sau mai mică decât 15% din preţul contractului de achiziţie publică, în cazul contractelor de achiziţie publică de lucrări;

- modificarea nu aduce atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru în baza căruia se atribuie contractul subsecvent respectiv.

Potrivit art. 222 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, orice modificare a unui contract de achiziţie publică în cursul perioadei sale de valabilitate altfel decât în cazurile şi condiţiile menţionate se realizează prin organizarea unei noi proceduri de atribuire, în conformitate cu dispoziţiile legale.

În ce priveşte încetarea contractului de achiziţie publică, Legea nr. 98/2016 reglementează special doar denunţarea acestui contract. Astfel, art. 223 alin. (1) din această lege prevede că, fără a aduce atingere dispoziţiilor dreptului comun privind încetarea contractelor sau dreptului autorităţii contractante de a solicita constatarea nulităţii absolute a contractului de achiziţie publică, în conformitate cu dispoziţiile dreptului comun, autoritatea contractantă are dreptul de a denunţa unilateral un contract de achiziţie publică în perioada de valabilitate a acestuia în una dintre următoarele situaţii:

a) contractantul se afla, la momentul atribuirii contractului, în una dintre situaţiile care ar fi determinat excluderea sa din procedura de atribuire potrivit art. 164-167[1];

---

c) 994.942 lei, pentru contractele de achiziţii publice/acordurile-cadru de produse şi de servicii atribuite de consiliul judeţean, consiliul local, Consiliul General al Municipiului Bucureşti, precum şi de instituţiile publice aflate în subordinea acestora;

d) 3.376.500 lei, pentru contractele de achiziţie publică/acordurile-cadru de servicii care au ca obiect servicii sociale şi alte servicii specifice.

[1] Aceste articole de lege, care prevăd motivele de excludere a candidatului (ofertantului), au următorul conţinut:

Art. 164: (1) Autoritatea contractantă exclude din procedura de atribuire a contractului de achiziţie publică/acordului-cadru orice operator economic cu privire la care a stabilit, în urma analizei informaţiilor şi documentelor prezentate de acesta, sau a luat cunoştinţă în orice alt mod că a fost condamnat prin hotărâre definitivă a unei instanţe judecătoreşti, pentru comiterea uneia dintre următoarele infracţiuni:

a) constituirea unui grup infracţional organizat, prevăzută de art. 367 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările şi completările ulterioare, sau de dispoziţiile corespunzătoare ale legislaţiei penale a statului în care respectivul operator economic a fost condamnat;

b) infracţiuni de corupţie, prevăzute de art. 289-294 din Legea nr. 286/2009, cu modificările şi completările ulterioare, şi infracţiuni asimilate infracţiunilor de corupţie prevăzute de art. 10-13 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea şi sancţionarea faptelor de corupţie, cu modificările şi completările ulterioare, sau de dispoziţiile corespunzătoare ale legislaţiei penale a statului în care respectivul operator economic a fost condamnat;

c) infracţiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, prevăzute de art. 18^1-18^5 din Legea nr. 78/2000, cu modificările şi completările ulterioare, sau de dispoziţiile corespunzătoare ale legislaţiei penale a statului în care respectivul operator economic a fost condamnat;

d) acte de terorism, prevăzute de art. 32-35 şi art. 37-38 din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea şi combaterea terorismului, cu modificările şi completările ulterioare, sau de dispoziţiile corespunzătoare ale legislaţiei penale a statului în care respectivul operator economic a fost condamnat;

e) spălarea banilor, prevăzută de art. 29 din Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea şi sancţionarea spălării banilor, precum şi pentru instituirea unor măsuri de prevenire şi combatere a finanţării terorismului, republicată, cu modificările ulterioare, sau finanţarea terorismului, prevăzută de art. 36 din Legea nr. 535/2004, cu modificările şi completările ulterioare, sau de dispoziţiile corespunzătoare ale legislaţiei penale a statului în care respectivul operator economic a fost condamnat;

f) traficul şi exploatarea persoanelor vulnerabile, prevăzute de art. 209-217 din Legea nr. 286/2009, cu modificările şi completările ulterioare, sau de dispoziţiile corespunzătoare ale legislaţiei penale a statului în care respectivul operator economic a fost condamnat;

g) fraudă, în sensul articolului 1 din Convenţia privind protejarea intereselor financiare ale Comunităţilor Europene din 27 noiembrie 1995.

(2) Obligaţia de a exclude din procedura de atribuire un operator economic, în conformitate cu dispoziţiile alin. (1), se aplică şi în cazul în care persoana condamnată printr-o hotărâre definitivă este membru al organului de administrare, de conducere sau de supraveghere al respectivului operator economic sau are putere de reprezentare, de decizie sau de control în cadrul acestuia.

Art. 165: (1) Autoritatea contractantă exclude din procedura de atribuire orice operator economic despre care:

a) fie are cunoştinţă că şi-a încălcat obligaţiile privind plata impozitelor, taxelor sau a contribuţiilor la bugetul general consolidat, iar acest lucru a fost stabilit printr-o hotărâre judecătorească sau decizie administrativă având caracter definitiv şi obligatoriu în conformitate cu legea statului în care respectivul operator economic este înfiinţat sau cu cele ale statului membru al autorităţii contractante;

b) fie poate demonstra prin orice mijloace adecvate că respectivul operator economic şi-a încălcat obligaţiile privind plata impozitelor, taxelor sau a contribuţiilor la bugetul general consolidat.

(2) Operatorul economic nu este exclus din procedura de atribuire dacă, anterior deciziei de excludere, îşi îndeplineşte obligaţiile prin plata impozitelor, taxelor sau contribuţiilor la bugetul general consolidat datorate ori prin alte modalităţi de stingere a acestora sau beneficiază, în condiţiile legii, de eşalonarea acestora ori de alte facilităţi în vederea plăţii acestora, inclusiv, după caz, a eventualelor dobânzi ori penalităţi de întârziere acumulate sau a amenzilor.

Art. 166: (1) Prin excepţie de la dispoziţiile art. 164 alin. (1) şi (2), în cazuri excepţionale, autoritatea contractantă are dreptul de a nu exclude din procedura de atribuire un operator economic care se află într-una dintre situaţiile prevăzute la art. 164 alin. (1) şi (2), pentru motive imperative de interes general, precum sănătatea publică sau protecţia mediului.

(2) Prin excepţie de la dispoziţiile art. 165 alin. (1) şi (2), un operator economic nu este exclus din procedura de atribuire atunci când cuantumul impozitelor, taxelor şi contribuţiilor la bugetul general consolidat datorate şi restante este mai mic de 10.000 lei.

Art. 167: (1) Autoritatea contractantă exclude din procedura de atribuire a contractului de achiziţie publică/acordului-cadru orice operator economic care se află în oricare dintre următoarele situaţii:

a) a încălcat obligaţiile stabilite potrivit art. 51, iar autoritatea contractantă poate demonstra acest lucru prin orice mijloc de probă adecvat, cum ar fi decizii ale autorităţilor competente prin care se constată încălcarea acestor obligaţii;

b) se află în procedura insolvenţei sau în lichidare, în supraveghere judiciară sau în încetarea activităţii;

c) a comis o abatere profesională gravă care îi pune în discuţie integritatea, iar autoritatea contractantă poate demonstra acest lucru prin orice mijloc de probă adecvat, cum ar fi o decizie a unei instanţe judecătoreşti sau a unei autorităţi administrative;

d) autoritatea contractantă are suficiente indicii rezonabile/informaţii concrete pentru a considera că operatorul economic a încheiat cu alţi operatori economici acorduri care vizează denaturarea concurenţei în cadrul sau în legătură cu procedura în cauză;

e) se află într-o situaţie de conflict de interese în cadrul sau în legătură cu procedura în cauză, iar această situaţie nu poate fi remediată în mod efectiv prin alte măsuri mai puţin severe;

f) participarea anterioară a operatorului economic la pregătirea procedurii de atribuire a condus la o distorsionare a concurenţei, iar această situaţie nu poate fi remediată prin alte măsuri mai puţin severe;

g) operatorul economic şi-a încălcat în mod grav sau repetat obligaţiile principale ce-i reveneau în cadrul unui contract de achiziţii publice, al unui contract de achiziţii sectoriale sau al unui contract de concesiune încheiate anterior, iar aceste încălcări au dus la încetarea anticipată a respectivului contract, plata de daune-interese sau alte sancţiuni comparabile;

h) operatorul economic s-a făcut vinovat de declaraţii false în conţinutul informaţiilor transmise la solicitarea autorităţii contractante în scopul verificării absenţei motivelor de excludere sau al îndeplinirii criteriilor de calificare şi selecţie, nu a prezentat aceste informaţii sau nu este în măsură să prezinte documentele justificative solicitate;

i) operatorul economic a încercat să influenţeze în mod nelegal procesul decizional al autorităţii contractante, să obţină informaţii confidenţiale care i-ar putea conferi avantaje nejustificate în cadrul procedurii de atribuire sau a furnizat din neglijenţă informaţii eronate care pot avea o influenţă semnificativă asupra deciziilor autorităţii contractante privind excluderea din procedura de atribuire a respectivului operator economic, selectarea acestuia sau atribuirea contractului de achiziţie publică/acordului-cadru către respectivul operator economic.

(1[1]) Autoritatea contractantă este obligată să excludă din procedura de atribuire orice operator economic, organizat ca societate pe acţiuni, al cărui capital social este reprezentat prin acţiuni la purtător şi care nu face dovada identităţii deţinătorilor/beneficiarilor reali ai acţiunilor la purtător.

(2) Prin excepţie de la dispoziţiile alin. (1) lit. b), autoritatea contractantă nu exclude din procedura de atribuire un operator economic împotriva căruia s-a deschis procedura generală de insolvenţă atunci când, pe baza informaţiilor şi/sau documentelor prezentate de operatorul economic în cauză, stabileşte că acesta are capacitatea de a executa contractul de achiziţie publică/acordul-cadru. Aceasta presupune că respectivul operator economic se află fie în faza de observaţie şi a adoptat măsurile necesare pentru a întocmi un plan de reorganizare fezabil, ce permite continuarea, de o manieră sustenabilă, a activităţii curente, fie este în cadrul fazei de reorganizare judiciară şi respectă integral graficul de implementare a planului de reorganizare aprobat de instanţă.

(3) În sensul dispoziţiilor alin. (1) lit. c), prin abatere profesională gravă se înţelege orice abatere comisă de operatorul economic care afectează reputaţia profesională a acestuia, cum ar fi încălcări ale regulilor de concurenţă de tip cartel care vizează trucarea licitaţiilor sau încălcări ale drepturilor de proprietate intelectuală, săvârşită cu intenţie sau din culpă gravă.

(4) Abrogat.

(5) În sensul dispoziţiilor alin. (1) lit. d) se consideră că autoritatea contractantă are suficiente indicii plauzibile pentru a considera că operatorul economic a încheiat cu alţi operatori economici acorduri care vizează denaturarea concurenţei în cadrul sau în legătură cu procedura în cauză în următoarele situaţii, reglementate cu titlu exemplificativ:

a) ofertele sau solicitările de participare transmise de 2 sau mai mulţi operatori economici participanţi la procedura de atribuire prezintă asemănări semnificative din punct de vedere al conţinutului documentelor nestandardizate potrivit documentaţiei de atribuire;

b) contractul nu ar fi trebuit să fie atribuit contractantului respectiv, având în vedere o încălcare gravă a obligaţiilor care rezultă din legislaţia europeană relevantă şi care a fost constatată printr-o decizie a Curţii de Justiţie a Uniunii Europene.

Aceste cazuri de denunţare unilaterală a contractului de achiziţie publică sunt limitative, autoritatea contractantă neputând invoca alte motive, fie şi de interes public, pentru justificarea denunţării unilaterale a contractului.

Denunțarea unilaterală a contractului de achiziție publică pare mai degrabă un caz de nulitate absolută a contractului pentru cauză ilicită decât un mod de încetarea a acestui contract, fiind specială însă prin modul de aplicare direct de către autoritatea contractantă.

§6. Efectele contractului de achiziţii publice

Drepturile şi obligaţiile părţilor din contractele de achiziţii publice sunt specifice fiecăruia din aceste contracte.

Astfel, *în contractul de furnizare de produse, furnizorul are dreptul de a primi preţul produselor livrate achizitorului, dar are şi următoarele obligaţii:*

- să furnizeze, să instaleze şi să întreţină produsele în perioada convenită cu autoritatea contractantă;
- să constituie garanţia de bună execuţie a contractului în perioada convenită în contract;

---

b) în cadrul organelor de conducere a 2 sau mai multor operatori economici participanţi la procedura de atribuire se regăsesc aceleaşi persoane sau persoane care sunt soţ/soţie, rudă sau afin până la gradul al doilea inclusiv ori care au interese comune de natură personală, financiară sau economică sau de orice altă natură;

c) un ofertant/candidat a depus două sau mai multe oferte/solicitări de participare, atât individual cât şi în comun cu alţi operatori economici sau doar în comun cu alţi operatori economici;

d) un ofertant/candidat a depus ofertă/solicitare de participare individuală/în comun cu alţi operatori economici şi este nominalizat ca subcontractant în cadrul unei alte oferte/solicitări de participare.

(6) Înainte de excluderea unui operator economic în temeiul alin. (1) lit. d), autoritatea contractantă solicită în scris Consiliului Concurenţei punctul de vedere cu privire la indiciile identificate care vizează denaturarea concurenţei în cadrul sau în legătură cu procedura de atribuire în cauză, pe care acesta îl va înainta în termen de maximum 15 zile.

(7) Autoritatea contractantă are obligaţia furnizării tuturor informaţiilor solicitate de Consiliul Concurenţei, în vederea formulării punctului de vedere, conform dispoziţiilor alin. (6).

(7[1]) Înainte ca autoritatea contractantă să excludă din procedură un candidat/ofertant care se află în situația prevăzută la alin. (1) lit. f), aceasta trebuie să îi acorde respectivului candidat/ofertant posibilitatea de a demonstra că implicarea sa în pregătirea procedurii de achiziție nu poate denatura concurența.

(8) În sensul dispoziţiilor alin. (1) lit. g) se consideră încălcări grave ale obligaţiilor contractuale, cu titlu exemplificativ, neexecutarea contractului, livrarea/prestarea/executarea unor produse/servicii/lucrări care prezintă neconformităţi majore care le fac improprii utilizării conform destinaţiei prevăzute în contract.

- să livreze produsele la destinaţia finală indicată de achizitor, respectând datele din graficul de livrare şi termenele stabilite;

- să încheie contracte cu subcontractanţii desemnaţi şi în aceleaşi condiţii în care el a semnat contractul cu achizitorul;

- să prezinte la încheierea contractului de furnizare de produse toate contractele încheiate cu subcontractanţii desemnaţi prin înţelegere cu achizitorul.

Autoritatea contractantă, în calitate de achizitor, are următoarele drepturi:

a) de a primi produsele contractate cu furnizorul la termenele şi la destinaţia convenită cu acesta;

b) de a inspecta sau de a testa produsele livrate de furnizor, verificând dacă acestea corespund specificaţiilor tehnice din anexele contractului de achiziţie publică;

c) de a notifica imediat furnizorului, în scris, orice plângere sau reclamaţie în legătură cu calitatea produselor în perioada de garanţie a acestora.

La primirea unei astfel de notificări, furnizorul are obligaţia de a remedia defecţiunea sau de a înlocui produsul în perioada convenită, fără costuri suplimentare pentru achizitor.

Achizitorul are şi următoarele obligaţii contractuale:

a) de a efectua plata preţului produselor în termenul convenit de la data emiterii facturii de către furnizor;

b) de a elibera garanţia pentru participare şi de a emite ordinul de începere a contractului, după ce furnizorul a făcut dovada constituirii garanţiei de bună execuţie;

În contractul de executare de lucrări, *executantul are dreptul de a primi preţul pentru executarea lucrării şi are următoarele obligaţii:*

- de a constitui garanţia de bună execuţie a contractului în perioada prevăzută în acesta;

- de a executa şi de a finaliza lucrările, precum şi de a remedia viciile ascunse, cu atenţia şi cu promptitudinea cuvenite, în concordanţă cu obligaţiile asumate prin contract;

- de a lua toate măsurile rezonabil necesare pentru a proteja mediul şi pentru a evita orice pagubă provocată persoanelor, proprietăţii publice sau private, rezultate din poluare, indiferent de natura acesteia (chimică, fizică, fonică, nucleară, biologică etc.);

- de a începe lucrările în timpul cel mai scurt posibil de la primirea ordinului în acest sens din partea achizitorului şi de a notifica acestuia şi Inspecţiei de stat în Construcţii, Lucrări Publice, Urbanism şi Amenajarea Teritoriului data începerii efective a lucrărilor;

În cazul în care executantul întârzie începerea lucrărilor, achizitorul este îndreptăţit să-i fixeze executantului un termen până la care activitatea să intre în normal şi să îl avertizeze că, în cazul neconformării acestuia în termenul stabilit, îi va rezilia contractul.

- de a respecta graficul de execuţie de detaliu, alcătuit în ordinea tehnologică de execuţie;

- de a asigura accesul reprezentantului achizitorului la locul de muncă, în ateliere, în depozite şi oriunde îşi desfăşoară activităţile legate de îndeplinirea obligaţiilor contractuale, inclusiv pentru verificarea lucrărilor ascunse (care nu sunt la vedere);

- de a notifica, în scris, achizitorului, la finalizarea lucrărilor, că sunt îndeplinite condiţiile de recepţie, solicitând acestuia convocarea comisiei de recepţie.

Dacă achizitorul constată anumite lipsuri sau deficienţe ale lucrărilor executate, acestea vor fi notificate executantului, stabilindu-se şi termenele pentru remedierea şi finalizarea lucrărilor.

După constatarea remedierii tuturor lipsurilor şi deficienţelor, la o nouă solicitare a executantului, achizitorul va convoca comisia de recepţie.

Comisia de recepţie are obligaţia de a constata stadiul îndeplinirii obligaţiilor contractuale prin corelarea prevederilor acestuia cu documentaţia de execuţie şi cu reglementările în vigoare. În funcţie de constatările făcute, achizitorul are dreptul de a aproba sau de a respinge recepţia la terminarea lucrărilor.

Perioada cuprinsă între data recepţiei la terminarea lucrărilor pe ansamblu sau pe părţi din lucrare, distincte din punct de vedere fizic şi funcţional, şi data recepţiei finale constituie perioada de garanţie a lucrărilor executate.

În această perioadă, executantul are obligaţia, în urma dispoziţiei date de achizitor, de a executa toate lucrările de modificare, reconstrucţie şi remediere a viciilor şi a altor defecte a căror cauză este nerespectarea clauzelor contractuale.

Executantul va efectua toate aceste lucrări pe cheltuiala proprie, în cazul în care ele sunt datorate:

- utilizării de materiale, instalaţii sau a unei manopere neconforme cu prevederile contractului;
- unui viciu de concepţie, acolo unde executantul este responsabil de proiectarea unei părţi din lucrări;
- neglijenţei sau neîndeplinirii de către executant a oricăreia dintre obligaţiile explicite sau implicite, care îi revin în baza contractului.

În cazul în care defecţiunile nu s-au produs din vina executantului, lucrările fiind executate de către acesta conform prevederilor contractului, costul remedierilor va fi evaluat şi plătit ca lucrări suplimentare.

În cazul în care executantul nu efectuează lucrările necesare în perioada de garanţie, achizitorul este îndreptăţit să angajeze şi să plătească alte persoane care să le execute, cheltuielile aferente acestor lucrări fiind recuperate de către achizitor de la executant sau reţinute din sumele cuvenite acestuia.

Recepţia finală va fi efectuată, conform legii, după expirarea perioadei de garanţie. Contractul nu va fi considerat executat până când procesul-verbal de recepţie finală nu va fi semnat de comisia de recepţie. Procesele-verbale de recepţie finală pot fi întocmite şi pentru părţi din lucrare, dacă acestea sunt distincte din punct de vedere fizic şi funcţional;

- de a încheia contracte cu subcontractanţii desemnaţi de comun acord cu achizitorul şi de a prezenta achizitorului, la încheierea contractului, toate contractele încheiate cu subcontractanţii desemnaţi;

Administraţia publică achizitoare are următoarele drepturi:

a) de a primi lucrarea realizată de către executant în conformitate cu obligaţiile asumate de acesta prin contract;

b) de a supraveghea desfăşurarea execuţiei lucrărilor şi de a stabili conformitatea lor cu specificaţiile tehnice prevăzute în anexele la contract;

c) de a cere şi de a dispune executantului refacerea oricăror părţi din lucrare dacă acestea nu sunt corespunzătoare prevederilor contractului;

d) de a acorda executantului un avans din preţul lucrării, dacă acesta solicită, în limita prevăzută de lege.

Achizitorul are însă şi o serie de obligaţii, şi anume:

a) de a plăti executantului preţul lucrării realizate de acesta;

Plata se va face în termenul convenit, de la data emiterii facturii de către executant.

La cererea executantului, achizitorul va face plăţi parţiale în funcţie de valoarea lucrărilor executate conform contractului. Lucrările executate trebuie să fie dovedite printr-o situaţie de lucrări provizorii, întocmită astfel încât să permită o verificare rapidă şi sigură a lor.

Plăţile parţiale se efectuează, de regulă, la intervale lunare, dar nu influenţează răspunderea şi garanţia de bună execuţie a contractului, nefiind considerate ca dovadă a recepţiei lucrărilor executate.

Plata facturii finale se va face imediat după verificarea şi acceptarea situaţiei de plată definitive de către achizitor.

b) de a obţine toate autorizaţiile şi avizele necesare în vederea execuţiei lucrărilor;

c) de a pune la dispoziţia executantului, fără plată, dacă nu s-a convenit altfel, următoarele:

- amplasamentul lucrării, adică terenul pe care aceasta urmează a fi executată, liber de orice sarcini;
- suprafeţele de teren necesare pentru depozitarea materialelor şi pentru organizarea şantierului;
- căile de acces rutier şi racordurile de cale ferată;
- racordurile pentru utilităţi (apă, gaz, energie, canalizare etc.) până la limita amplasamentului şantierului.

d) de a pune la dispoziţia executantului întreaga documentaţie necesară pentru execuţia lucrărilor contractate, la termenele stabilite prin graficul de execuţie a lucrărilor;

Drepturile şi obligaţiile părţilor contractului de achiziţie publică de servicii sunt următoarele:

Astfel, *prestatorul de servicii are dreptul de a primi preţul serviciilor prestate achizitorului în condiţiile stabilite prin contract, precum şi următoarele obligaţii*:

- de a presta serviciile contractante în perioada convenită cu achizitorul şi în conformitate cu obligaţiile asumate prin contract;
- de a constitui garanţia de bună execuţie a contractului în perioada convenită cu achizitorul;
- de a începe prestarea serviciilor în timpul cel mai scurt posibil de la primirea ordinului de începere a executării obligaţiilor contractuale.
- de a încheia contracte cu subcontractanţii desemnaţi cu acordul achizitorului şi de a-i prezenta acestuia, la încheierea contractului, toate aceste contracte.

Achizitorul are următoarele drepturi:

a) dreptul de a beneficia de serviciile prestate de executant în condiţiile stabilite prin contract;

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI D R E P T

b) dreptul de a verifica modul de prestare a serviciilor, pentru a stabili conformitatea lor cu prevederile din propunerea tehnică şi din caietul de sarcini.

Achizitorul are şi următoarele obligaţii:

a) de a efectua plata către prestator a preţului cuvenit pentru serviciile prestate în termenul stabilit prin contract, calculat de la emiterea facturii de către prestatorul de servicii.

Achizitorul poate acorda un avans din preţ prestatorului dacă acesta solicită, numai pe baza unei scrisori de restituire a avansului şi numai în limita valorică prevăzută de lege;

b) de a elibera garanţia pentru participare şi de a emite ordinul de începere a executării contractului, după ce prestatorul a făcut dovada constituirii garanţiei de bună execuţie;

Părţile contractului de achiziţie publică, indiferent de tipul acestuia, au şi următoarele obligaţii comune:

a) obligaţia de confidenţialitate, potrivit căreia oricare dintre părţi nu are dreptul, fără acordul scris al celeilalte părţi:

- de a face cunoscut contractul sau orice prevedere a acestuia unei terţe persoane, în afara acelor persoane implicate în executarea contractului;
- de a utiliza informaţiile şi documentele obţinute sau la care are acces în perioada de derulare a contractului, în alt scop decât acela de a-şi îndeplini obligaţiile contractuale.

b) obligaţia de cooperare pentru buna executare a contractului, fiecare parte având dreptul şi obligaţia de a supraveghea modul de îndeplinire a obligaţiilor contractuale şi de a propune măsurile necesare în acest scop;

c) obligaţia de solidaritate pentru asigurarea finalizării contractului, cu excepţia cazurilor de forţă majoră, când executarea contractului devine imposibilă.

§7. Procedura administrativ-jurisdicţională de soluţionare a contestaţiilor în materia atribuirii achiziţiilor publice, concesiunilor de lucrări şi concesiunilor de servicii

7.1. Aspecte generale privind această procedură

În această materie, Legea nr. 101/2016 reglementează o jurisdicţie administrativă specială, care are caracter facultativ. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) din această lege, „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorităţi contractante sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorităţii contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicţională sau judiciară, potrivit prevederilor prezentei legi".

Deşi legea o denumeşte „cale administrativ-jurisdicţională", în realitate este vorba despre o jurisdicţie specială administrativă în sensul dispoziţiilor art. 21 alin. (4)[1] din Constituţie şi art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Potrivit acestui din urmă text legal, noţiunea de „jurisdicţie administrativă specială" este definită ca fiind „activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competenţa de soluţionare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialităţii, asigurării dreptului la apărare şi independenţei autorităţii administrativ-jurisdicţionale".

În ce priveşte trăsăturile definitorii ale jurisdicţiei administrative[2], considerăm că acestea sunt întrunite şi în cazul activităţii de soluţionare, pe cale administrativă, a contestaţiilor în materia achiziţiilor publice.

Astfel, această jurisdicţie administrativă este realizată de Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, calificat de Legea nr. 101/2016 ca fiind un organism independent cu activitate administrativ-jurisdicţională, care se supune numai legii, nesubordonându-se niciunei autorităţi publice (art. 37).

Potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, preşedintele Consiliului are obligaţia de a întocmi un raport de activitate anual, pe care îl prezintă Parlamentului până la data de 31 martie a anului următor, în vederea evaluării activităţii Consiliului.

De asemenea, în ce priveşte activitatea de soluţionare a contestaţiilor, aceasta are loc cu citarea părţilor, adică a contestatorului şi a autorităţii contractante pârâte, ambelor părţi oferindu-li-se posibilitatea de a-şi susţine apărările în contradictoriu.

7.2. Părţile şi obiectul jurisdicţiei administrative în materia achiziţiilor publice

Calitatea de contestator (reclamant) în astfel de cauze o poate avea orice operator economic care are un interes legitim în legătură cu un anumit contract de achiziţie publică sau care a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecinţă a unui act al autorităţii contractante, de natură să producă efecte juridice ori ca urmare a nesoluţionării în termenul legal a unei cereri privind o anumită procedură de atribuire.

Aşadar, poate avea calitatea de contestator într-un asemenea litigiu orice persoană interesată care se consideră vătămată prin actele nelegale emise de autoritatea contractantă. Potrivit art. 3 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, se consideră persoană interesată acea persoană care are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire dacă nu a fost încă exclusă definitiv de la respectiva procedură. Acelaşi text legal prevede, în continuare, că excluderea este definitivă dacă, după ce a fost notificată candidatului (ofertantului) interesat, acesta nu a contestat decizia de excludere în termenul legal sau, dacă a contestat-o, decizia respectivă a fost considerate legală de către Consiliu sau instanţa de judecată.

---

[1] Acest text constituţional prevede că „jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite".

[2] Pentru detalii în acest sens, a se vedea *C.L. Popescu*, Jurisdicţiile administrative potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004, p. 77.

Calitatea de intimat (pârât) o poate avea numai autoritatea contractantă, întrucât actele acesteia sunt deduse judecății și, deci, fac obiectul litigiului.

Obiectul contestației îl poate constitui anularea unui act administrativ sau unui alt înscris, obligarea autorității contractante de a emite un asemenea act ori înscris sau de a lua alte măsuri necesare pentru remedierea[1] actelor ce afectează procedura de atribuire.

În acest sens, art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016 prevede că prin act al autorității contractante se înțelege orice act, orice operațiune care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de legislația în materie, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul unei proceduri de atribuire.

Cu alte cuvinte, pot fi atacate pe cale directă atât actele juridice, cât și operațiunile tehnico-administrative emise de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de atribuire, precum și refuzul acestei autorități publice de a emite un asemenea act sau operațiune.

7.3. Procedura de soluționare a contestațiilor de către Consiliul Național

Acest organ administrativ cu activitate jurisdicțională este competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului de achiziție publică.

Fiind o jurisdicție administrativă specială, procedura în fața Consiliului Național are caracter facultativ, partea vătămată putându-se adresa Consiliului sau direct instanței de contencios administrativ competente pentru anularea actului ilegal al autorității contractante sau obligarea acesteia la emiterea unui act sau a unei operațiuni administrative [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

Părțile nu se pot adresa însă atât Consiliului Național, cât și instanței de contencios administrativ, întrucât *electa una via non datur recursus ad alteram*. În caz contrar, se prezumă că persoana vătămată a renunțat la calea administrativ-jurisdicțională [art. 4 alin. (6) din Legea nr. 101/2016]. În asemenea situații, autoritatea contractantă care a luat cunoștință despre depunerea de către persoane diferite a unor contestații împotriva aceluiași act al autorității contractante, atât în fața Consiliului, cât și în fața instanței, are obligația să informeze Consiliul și instanța despre această situație, transmițând totodată copii de pe contestațiile formulate. În acest caz, instanța de judecată sesizată va putea conexa toate contestațiile formulate care privesc aceeași procedură de atribuire [art. 4 alin. (3), (4) și (6) din Legea nr. 101/2016].

Dacă, în cel mult 3 zile de la primirea contestației, autoritatea contractantă ia măsurile de remediere pe care le consideră, iar persoana vătămată acceptă măsurile adoptate, litigiul se va stinge. Astfel art. 9 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 prevede că în situația în care contestatorul consideră că măsurile adoptate sunt suficiente pentru remedierea actelor invocate ca fiind nelegale, acesta trimite Consiliului și autorității contractante o cerere de renunțare la contestație.

---

[1] Potrivit art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 101/2016, prin „măsuri de remediere" se înțelege acele măsuri adoptate de autoritatea/entitatea contractantă, în urma primirii unei contestații, cu scopul de a corecta o decizie adoptată în cadrul procedurii de atribuire.

În caz contrar, persoana nemulţumită poate sesiza Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în termenele prevăzute de art. 8 alin. (1)[1] din Legea nr. 101/2016.

Depunerea contestaţiei are ca efect suspendarea dreptului de a încheia contractul până la soluţionarea contestaţiei de către Consiliu. Contractul încheiat în perioada de suspendare a procedurii de atribuire este lovit de nulitate absolută [art. 9 alin. (4) şi (5) din Legea nr. 101/2016].

Contestaţia se formulează în scris şi trebuie să conţină următoarele elemente de formă[2]:

a) numele şi prenumele, domiciliul sau reşedinţa, codul de identificare fiscală al contestatorului persoană fizică ori, după caz, pentru persoanele juridice, denumirea, sediul, codul unic de înregistrare, numărul de înmatriculare în registrul comerţului, persoanele care le reprezintă şi în ce calitate. Se indică şi adresa de poştă electronică, numărul de telefon şi numărul de fax, după caz, la care poate fi comunicat orice act procedural. Contestatorul care locuieşte în străinătate indică, pentru celeritate, şi domiciliul ales sau reşedinţa din România unde urmează să i se transmită comunicările privind soluţionarea contestaţiei;

b) denumirea şi sediul autorităţii contractante;

c) denumirea obiectului contractului, procedura de atribuire aplicată, după caz, numărul şi data anunţului de participare din SEAP;

d) precizarea actului atacat al autorităţii contractante;

e) obiectul contestaţiei;

f) motivarea în fapt şi în drept a contestaţiei;

g) mijloacele de probă pe care se sprijină contestaţia, în măsura în care este posibil;

---

[1] Art. 8 din Legea nr. 101/2016 are următorul conţinut:

„(1) Persoana care se consideră vătămată de un act al autorităţii contractante poate sesiza Consiliul în vederea anulării actului autorităţii contractante, obligării acesteia la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, precum şi pentru recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, în termen de:

a) 10 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoştinţă despre actul autorităţii contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziţie publică/sectorial sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei privind achiziţiile publice, legislaţiei privind achiziţiile sectoriale sau legislaţiei privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii;

b) 7 zile, începând cu ziua următoare luării la cunoştinţă despre actul autorităţii contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziţie publică/sectorială sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei privind achiziţiile publice, legislaţiei privind achiziţiile sectoriale sau legislaţiei privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii.

(2) În cazul în care contestaţia priveşte conţinutul documentaţiei de atribuire, publicată în Sistemul electronic de achiziţii publice, denumit în continuare SEAP, data luării la cunoştinţă este data publicării documentaţiei de atribuire".

[2] Art. 10 din Legea nr. 101/2016.

h) semnătura contestatorului persoană fizică sau a reprezentantului persoanei juridice.

În cazul în care contestația nu cuprinde toate aceste elemente formale, Consiliul va cere contestatorului ca, în termen de 3 zile de la înștiințare, să completeze contestația. În cazul în care contestatorul nu se conformează obligației impuse de Consiliu, contestația va fi anulată.

Contestația formulată pe cale administrativ-jurisdicțională este scutită de taxa judiciară de timbru[1], însă este supusă plății unei cauțiuni, sub sancțiunea respingerii acesteia[2].

---

[1] A se vedea art. 11 alin. (3) din Legea nr. 101/2016.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 61[1] din Legea nr. 101/2016, care are următorul conținut:

„(1) Pentru soluționarea contestației formulate în condițiile art. 8 sub sancțiunea respingerii acesteia, persoana care se consideră vătămată trebuie să constituie, în termen de maximum 5 zile de la data sesizării Consiliului, o cauțiune stabilită după cum urmează:

a) 2% din valoarea estimată a contractului, în cazul în care aceasta este mai mică decât pragurile valorice prevăzute la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 alin. (1) din Legea nr. 100/2016, cu modificările și completările ulterioare, dar nu mai mult de 35.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. a), respectiv nu mai mult de 88.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. b);

b) 2% din valoarea estimată a contractului, dacă aceasta este egală sau mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 alin. (1) din Legea nr. 100/2016, cu modificările și completările ulterioare, dar nu mai mult de 220.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. a), respectiv nu mai mult de 880.000 lei pentru contestațiile depuse în etapa prevăzută la art. 17 alin. (1) lit. b).

(2) În cazul unei proceduri de atribuire a acordului-cadru, prevederile alin. (1) se raportează la dublul valorii estimate a celui mai mare contract subsecvent ce se intenționează a se atribui în baza acordului-cadru respectiv.

(2[1]) În cazul unei proceduri de atribuire împărțite pe loturi, prevederile alin. (1) se raportează la valoarea estimată a fiecărui lot contestat.

(2[2]) În cazul în care procedura de atribuire a acordului-cadru este organizată pe loturi, prevederile alin. (1) se raportează la dublul valorii estimate a celui mai mare contract subsecvent ce se intenționează a se atribui în baza acordului-cadru respectiv aferent fiecărui lot contestat.

(3) În cazul în care contestația a fost respinsă de către Consiliu, persoana care se consideră vătămată care utilizează calea de atac în condițiile art. 29 sau art. 51 alin. (3), după caz, nu trebuie să constituie o cauțiune suplimentară.

(4) În cazul în care calea de atac reglementată de art. 29 sau art. 51 alin. (3) este utilizată de o altă persoană decât cea care a constituit cauțiunea conform alin. (1), pentru soluționarea plângerii sau recursului, după caz, trebuie constituită în prealabil o cauțiune egală cu 50% din cauțiunea prevăzută la alin. (1).

(5) Cauțiunea se restituie celui care a depus-o, nu mai devreme de 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii Consiliului. Cauțiunea nu se restituie celui care a depus-o în măsura în care autoritatea contractantă face dovada că asupra acesteia a formulat cerere în fața

Sub sancţiunea respingerii contestaţiei ca tardivă, aceasta se înaintează atât Consiliului, cât şi autorităţii contractante, nu mai târziu de expirarea termenului legal de contestare [art. 16 alin. (1) din Legea nr. 101/2016]. În cazul neîndeplinirii acestei obligaţii de către contestator, Consiliul înştiinţează autoritatea contractantă despre existenţa contestaţiei, iar autoritatea transmite punctul său de vedere asupra tardivităţii contestaţiei şi eventualele mijloacele de probă în acest sens [art. 16 alin. (4) din Legea nr. 101/2016].

În termen de 5 zile lucrătoare de la data la care a primit contestaţia, autoritatea contractantă are obligaţia de a transmite Consiliului şi contestatorului, din oficiu, punctul său de vedere asupra contestaţiei. Lipsa punctului de vedere nu împiedică soluţionarea contestaţiei, în măsura în care s-a făcut dovada comunicării acesteia către autoritatea contractantă, însă atrage decăderea ei din dreptul de a mai propune probe şi de a invoca excepţii, în afara celor de ordine publică, dacă legea nu prevede altfel [art. 18 alin. (3) din Legea nr. 101/2016].

În acelaşi termen de 5 zile, autoritatea contractată are obligaţia de a transmite Consiliului o copie a dosarului achiziţiei publice, achiziţiei sectoriale sau al concesiunii, după caz, precum şi dovada înaintării punctului de vedere către contestator şi orice documente considerate edificatoare, cu excepţia anunţurilor de participare publicate în SEAP şi a documentaţiei de atribuire, atunci când aceasta este disponibilă şi poate fi descărcată direct din SEAP [art. 18 alin. (2) din Legea nr. 101/2016].

Până la soluţionarea contestaţiei de către Consiliu, operatorii economici interesaţi pot formula cerere de intervenţie voluntară în litigiu, potrivit Codului de procedură civilă, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestaţiei. Cererea de intervenţie depusă la Consiliu va fi comunicată şi celorlalte părţi ale cauzei în termen de două zile de la primire. În cazul procedurilor a căror iniţiere nu se realizează prin publicare în SEAP, termenul de 10 zile se calculează de la data comunicării contestaţiei [art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016].

În vederea soluţionării contestaţiei, Consiliul are dreptul de a solicita lămuriri părţilor, de a administra orice mijloace de probă permise de lege şi de a solicita orice

---

instanței pentru plata despăgubirii cuvenite până la împlinirea termenului de 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(6) Cererea de restituire se depune la Consiliu și la autoritatea contractantă după expirarea termenului reglementat la alin. (5). Cu toate acestea, cauțiunea se restituie de îndată dacă autoritatea contractantă declară în mod expres că nu urmărește obligarea contestatorului care a constituit cauțiunea la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate ca urmare a depunerii contestației. În termen de 2 zile de la data solicitării contestatorului sau a Consiliului autoritatea contractantă are obligația să transmită răspunsul.

(7) Consiliul, după caz, se pronunță asupra cererii de restituire a cauțiunii cu respectarea principiilor reglementate la art. 15, în termen de 5 zile, printr-o încheiere supusă plângerii la instanța competentă potrivit art. 32 alin. (1) sau (2) în termen de 5 zile de la comunicare. Plângerea este suspensivă de executare.

(8) În situația în care nu sunt aplicabile prevederile de la alin. (5)-(7), cauțiunea se constituie venit la bugetul de stat la împlinirea termenului de 3 ani calculat de la data la care aceasta putea fi solicitată.

(9) Sunt scutite de la depunerea cauțiunii autoritățile contractante".

date şi documente, în măsura în care acestea sunt relevante în raport cu obiectul contestaţiei. De asemenea, Consiliul are dreptul de a solicita orice date necesare pentru soluţionarea contestaţiei şi de la alte persoane fizice sau juridice [art. 20 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

Procedura în faţa Consiliului este scrisă, iar părţile sunt audiate numai dacă acest lucru este considerat necesar de către completul de soluţionare a contestaţiei. Părţile pot fi reprezentate de avocaţi sau de consilieri juridici şi pot depune concluzii scrise în cursul procedurii. De asemenea, părţile pot solicita să depună concluzii oral în faţa Consiliului, fără ca prin aceasta să fie afectat termenul legal de soluţionare a contestaţiei care este de 15 de zile de la data primirii dosarului achiziţiei publice, al achiziţiei sectoriale sau al concesiunii, respectiv 10 zile în situaţia incidenţei unei excepţii care împiedică analiza pe fond a contestaţiei. În cazuri temeinic justificate, termenul de soluţionare a contestaţiei poate fi prelungit cu 10 zile, prelungirea fiind comunicată autorităţii contractante (art. 21 şi art. 24 din Legea nr. 101/2016).

În cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, la cererea persoanei interesate, Consiliul poate dispune prin încheiere, în termen de 3 zile de la primirea cererii, măsura suspendării procedurii de atribuire sau aplicării oricărei decizii luate de autoritatea contractantă, până la soluţionarea contestaţiei [art. 22 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

Consiliul soluţionează cererea de suspendare luând în considerare consecinţele acestei măsuri asupra tuturor categoriilor de interese care ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public. Încheierea privind soluţionarea cererii de suspendare poate fi atacată, în mod separat, cu plângere la curtea de apel, secţia de contencios administrativ şi fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorităţii contractante, în termen de 5 zile de la comunicare (art. 23 din Legea nr. 101/2016).

Consiliul poate dispune, prin încheiere, şi suspendarea procedurii de soluţionare a contestaţiei în următoarele cazuri[1]:

a) în situaţia în care aceasta depinde în tot sau în parte de existenţa ori inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi;

b) când s-a pus în mişcare acţiunea penală pentru o infracţiune săvârşită în legătură cu actul atacat de contestator.

Suspendarea procedurii de soluţionare a contestaţiei produce efecte până la rămânerea definitivă a hotărârii în cauza care a provocat suspendarea.

Consiliul poate revoca motivat măsura suspendării în următoarele situaţii[2]:

a) dacă se constată că partea care a cerut-o nu are un comportament diligent în cadrul procesului care a determinat suspendarea, tergiversând soluţionarea acestuia;

b) dacă soluţionarea acţiunii penale care a determinat suspendarea durează mai mult de un an de la data la care a intervenit suspendarea, fără a se dispune o soluţie în acea cauză.

Încheierea prin care s-a dispus suspendarea poate fi atacată cu plângere, în mod separat, la curtea de apel, secţia de contencios administrativ şi fiscal, în a cărei rază

[1] Art. 25 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

[2] Art. 25 alin. (3) din Legea nr. 101/2013.

teritorială se află sediul autorității contractante, în termen de 5 zile de la comunicare [art. 25 alin. (4) din Legea nr. 101/2016].

În exercitarea atribuțiilor sale Consiliul, prin completele de soluționare a contestațiilor, adoptă decizii și încheieri[1]. Deciziile sunt hotărârile prin care Consiliul soluționează cauza și se dezînvestește de aceasta, iar încheierile sunt hotărârile premergătoare pronunțate pe parcursul judecății asupra excepțiilor procedurale și cererilor în probațiune care au un rol pregătitor al soluției finale.

7.4. Soluțiile pe care le poate pronunța Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

Consiliul se pronunță mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond invocate de părți sau din oficiu, iar când constată că acestea sunt întemeiate va respinge contestația, fără să mai procedeze la analiza pe fond a cauzei [art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

Astfel, Consiliul poate respinge contestația ca fiind tardivă, lipsită de interes, lipsită de obiect, introdusă de o persoană fără calitate sau de o persoană care nu are calitatea de reprezentant, precum și pe orice altă excepție de procedură, care împiedică soluționarea pe fond a contestației.

Pe fondul cauzei, Consiliul examinează legalitatea și temeinicia actului atacat și, dacă va admite contestația, poate să pronunțe următoarele soluții[2]:

a) anularea în tot sau în parte a actului atacat;

b) obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau, după caz, adoptarea măsurilor necesare restabilirii legalității, cu indicarea clară și precisă a operațiunilor care urmează a fi realizate de autoritatea contractantă;

c) anularea procedurii de atribuire, în situația în care nu este posibilă remedierea actului atacat[3]. În acest sens, art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016 prevede explicit că, în cazul admiterii contestației, Consiliul va dispune anularea procedurii numai dacă va constata că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire.

Dacă admite contestația și dispune luarea de măsuri de remediere, Consiliul precizează și termenul în care acestea trebuie duse la îndeplinire de către autoritatea contractantă, care nu va fi mai scurt decât termenul de exercitare a căii de atac împotriva deciziei Consiliului [art. 26 alin. (5) din Legea nr. 101/2016].

În situația în care contestația vizează rezultatul procedurii de atribuire și se dispune reevaluarea ofertelor, Consiliul va indica în mod clar și precis limitele

---

[1] Art. 27 alin. (1) și 2 din Legea nr. 101/2016.

[2] Art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.

[3] În cazul în care Consiliul dispune modificarea sau eliminarea unor specificații tehnice din caietul de sarcini ori din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire, autoritatea contractantă trebuie să se conformeze deciziei Consiliului prin adoptarea măsurilor de remediere corespunzătoare conținând procedura de atribuire. Astfel, art. 26 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 prevede că autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura de atribuire doar în cazul în care nu poate lua măsuri de remediere care să nu afecteze principiile prevăzute de lege în materia achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale sau concesiunilor.

reevaluării, respectiv identitatea ofertelor care fac obiectul reevaluării, etapa (etapele) procedurii de atribuire vizată (vizate) de reevaluare şi măsurile concrete pe care le va adopta autoritatea contractantă în cadrul reevaluării[1].

Consiliul nu poate însă decide atribuirea contractului către un anumit operator economic, cu excepţia situaţiei în care acesta a fost desemnat de autoritatea contractantă sau calitatea sa de ofertant câştigător rezultă din informaţiile cuprinse în dosarul de soluţionare a contestaţiei [art. 26 alin. (10) din Legea nr. 101/2016].

În situaţia în care, în cursul soluţionării contestaţiei, Consiliul apreciază că, în afară de actele atacate de contestator, există şi alte acte care încalcă prevederile legislaţiei în materia achiziţiilor publice sau concesiunilor, după caz, şi la care nu s-a făcut referire în contestaţie, va sesiza Agenţia Naţională pentru Achiziţii Publice şi Curtea de Conturi, transmiţându-le, în acest sens, toate datele şi (sau) documentele relevante în susţinerea sesizării, precum şi autoritatea contractantă[2].

Hotărârile Consiliului privind soluţionarea contestaţiei se adoptă cu votul majorităţii membrilor completului. În acest sens, se întocmeşte o minută semnată de membrii completului. Opinia separată sau concurentă a unui membru al completului se consemnează în cadrul deciziei emise, precum şi în minută. Membrii completului nu au dreptul de a se abţine de la vot[3].

Hotărârea Consiliului cuprinde următoarele părţi[4]:

a) partea introductivă, în care se vor arăta numărul dosarului, data, numele şi prenumele, domiciliul sau reşedinţa, codul de identificare fiscală al contestatorului persoană fizică, ori, după caz, pentru persoanele juridice, denumirea, sediul lor, codul unic de înregistrare, numărul de înregistrare în registrul comerţului, persoanele care le reprezintă cu menţionarea calităţii lor, procedura de atribuire în cadrul căreia s-a emis actul atacat;

b) considerentele, în care se arată obiectul contestaţiei şi susţinerile pe scurt ale părţilor, expunerea situaţiei de fapt reţinută de Consiliu pe baza probelor administrate, motivele de fapt şi de drept pe care se întemeiază soluţia, arătându-se atât motivele pentru care s-au admis, cât şi cele pentru care s-au înlăturat cererile părţilor;

c) dispozitivul, în care se arată numele, prenumele ori, după caz, denumirea părţilor, soluţia dată tuturor cererilor deduse soluţionării şi cuantumul cheltuielilor de judecată acordate.

Decizia motivată se comunică în scris părţilor, în termen de 3 zile de la pronunţare[5].

7.5. Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor

Deciziile Consiliului privind soluţionarea contestaţiei pot fi atacate de către oricare dintre părţile cauzei, cu plângere la instanţa de judecată competentă, atât

---

[1] Art. 26 alin. (10[1]) din Legea nr. 101/2016.
[2] Art. 26 alin. (4) din Legea nr. 101/2016.
[3] Art. 27 alin. (3) din Legea nr. 101/2017.
[4] Art. 27 alin. (5) din Legea nr. 101/2017.
[5] Art. 27 alin. (8) din Legea nr. 101/2016.

pentru motive de nelegalitate, cât şi de netemeinicie, în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare pentru părţile cauzei, respectiv de la data luării la cunoştinţă de către alte persoane vătămate[1]. Plângerea se formulează în scris şi trebuie să îndeplinească aceleaşi cerinţe formale ca şi contestaţia[2]. Astfel, se poate observa că plângerea este o cale de atac devolutivă, asemănătoare apelului, nu recursului în cadrul căruia se examinează doar legalitatea hotărârii atacate.

În calea de atac a plângerii nu se pot schimba cadrul procesual stabilit în faţa Consiliului, calitatea părţilor, cauza sau obiectul contestaţiei şi nici nu se pot formula pretenţii noi. De asemenea, în motivarea plângerii nu pot fi invocate alte motive împotriva actelor autorităţii contractante decât cele cuprinse în cuprinsul contestaţiei adresate Consiliului[3].

Plângerea se depune la instanţa judecătorească competentă[4], aceasta fiind curtea de apel, secţia de contencios administrativ şi fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorităţii contractante[5]. Prin excepţie, soluţionarea plângerii formulate împotriva deciziei pronunţate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii şi (sau) lucrări aferente infrastructurii de transport de interes naţional este de competenţa Curţii de Apel Bucureşti, Secţia contencios administrativ şi fiscal[6].

Pentru transmiterea cu celeritate către instanţa competentă a dosarului care a stat la baza pronunţării deciziei Consiliului, persoana care a formulat plângere în faţa instanţei transmite o copie a plângerii respective şi Consiliului. Pentru soluţionarea plângerii, Consiliul transmite instanţei de judecată dosarul care a stat la baza pronunţării deciziei, în cel mult 3 zile de la primirea plângerii în original sau în copie. Potrivit art. 32 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, Consiliul nu are calitate procesuală în calea de atac a plângerii.

Partea care formulează plângerea este obligată să comunice, în termen de 10 zile, o copie de pe aceasta, precum şi de pe înscrisurile doveditoare şi celeilalte (celorlalte) părţi implicate în procedura de contestare în faţa Consiliului, depunând dovada de comunicare în faţa instanţei până la primul termen de judecată [art. 31 alin. (1) din Legea nr. 101/2016].

Intimatul este obligat să comunice instanţei de judecată şi petentului întâmpinarea în termen de 5 zile de la primirea plângerii. Nedepunerea întâmpinării în termen atrage decăderea din dreptul de a mai propune probe şi de a invoca excepţii în afara celor de ordine publică [art. 31 alin. (2) din Legea nr. 101/2016].

În calea de atac a plângerii nu se pot depune probe noi, cu excepţia înscrisurilor care pot fi depuse, sub sancţiunea decăderii, odată cu plângerea, respectiv odată cu întâmpinarea [art. 31 alin. (3) din Legea nr. 101/2016]. Instanţa poate dispune însă, din oficiu, administrarea oricărei probe necesare soluţionării cauzei.

---

[1] Art. 29 din Legea nr. 101/2016.
[2] Art. 30 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.
[3] Art. 30 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.
[4] Art. 30 alin. (3) din Legea nr. 101/2016.
[5] Art. 32 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.
[6] Art. 32 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.

Plângerea se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 45 de zile de la data sesizării legale a instanței, în complete specializate în achiziții publice, formate din 3 judecători[1].

Potrivit art. 33 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, instanța de judecată poate dispune în cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, la cererea părții interesate, prin încheiere dată cu citarea părților, suspendarea procedurii de atribuire și (sau) a executării contractului până la soluționarea cauzei. Încheierea este definitivă, deci nu este supusă niciunei căi de atac.

Instanța soluționează cererea de suspendare luând în considerare consecințele probabile ale acesteia asupra tuturor categoriilor de interese ce ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public. Instanța poate să nu dispună măsura suspendării în cazul în care consecințele negative ale acesteia ar putea fi mai mari decât beneficiile ei[2].

Asupra plângerii, instanța de judecată va pronunța una din următoarele soluții:

- respingerea plângerii împotriva deciziei Consiliului prin care contestația a fost soluționată pe fond sau pe baza unei excepții procesuale;
- admiterea plângerii, dacă o va găsi întemeiată, desființând sau, după caz, modificând decizia Consiliului.

În cazul în care va admite plângerea împotriva unei decizii prin care Consiliul a respins contestația pe baza unei excepții procesuale, instanța de judecată desființează decizia respectivă și reține cauza spre judecare pe fond, cu luarea în considerare a motivelor care au determinat desființarea deciziei[3].

În cazul în care Consiliul a analizat doar o parte dintre motivele invocate în contestație, iar instanța consideră că plângerea împotriva deciziei Consiliului este întemeiată, admițând plângerea, reține cauza spre judecare pe fond, analizând motivele de contestație ce nu au format obiectul analizei Consiliului[4].

În aceste două cazuri, pentru asigurarea respectării principiilor oralității, contradictorialității și dreptului la apărare, soluționarea pe fond a cauzei, ca urmare a admiterii plângerii, se va face de instanța de judecată la un termen distinct, care se stabilește ulterior pronunțării soluției asupra plângerii împotriva deciziei Consiliului.

În concluzie, în toate cazurile în care va admite plângerea, instanța de judecată va reține cauza spre judecare (deci nu va dispune trimiterea cauzei spre rejudecare Consiliului) și va modifica decizia atacată, dispunând, după caz[5]:

a) anularea în tot sau în parte a actului autorității contractante;

b) obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau, după caz, adoptarea măsurilor necesare restabilirii legalității, cu indicarea clară și precisă a operațiunilor care urmează a fi realizate de autoritatea contractantă;

În acest sens, art. 34 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 prevede că în situația în care contestația a vizat rezultatul procedurii de atribuire, iar instanța a admis plângerea, dispunând reevaluarea ofertelor, aceasta va indica în mod clar și precis limitele reevaluării, respectiv identitatea ofertelor care fac obiectul reevaluării, etapa (etapele)

---

[1] Art. 32 alin. (4) din Legea nr. 101/2016.
[2] Art. 33 alin. (13) din Legea nr. 101/2016.
[3] Art. 34 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.
[4] Art. 34 alin. (4) din Legea nr. 101/2016.
[5] Art. 34 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

procedurii de atribuire vizată (vizate) de reevaluare şi măsurile concrete pe care le va adopta autoritatea contractantă în cadrul reevaluării.

c) îndeplinirea unei obligaţii de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificaţii tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunţul de participare, din documentaţia de atribuire sau din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire;

Instanţa nu poate însă decide atribuirea contractului către un anumit operator economic, cu excepţia situaţiei în care acesta a fost desemnat de autoritatea contractantă sau calitatea sa de ofertant câştigător rezultă din informaţiile cuprinse în dosarul de soluţionare a contestaţiei [art. 34 alin. (7) din Legea nr. 101/2016].

d) anularea procedurii de atribuire, în situaţia în care nu este posibilă remedierea actului atacat.

Astfel, art. 34 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 prevede că în situaţia în care instanţa admiţând plângerea, constată că actul autorităţii contractante a fost emis cu încălcarea prevederilor legislaţiei în materia achiziţiilor publice sau concesiunilor, iar contractul a fost încheiat înainte de comunicarea deciziei de către Consiliu, va constata nulitatea contractului respectiv, cu unele excepţii prevăzute de lege, în care, din motive de interes public, se impune salvarea contractului[1].

Hotărârea prin care instanţa soluţionează plângerea este definitivă. Aceasta se redactează în termen de 7 zile de la pronunţare şi se comunică de îndată părţilor în cauză [art. 35 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 101/2016].

După soluţionarea plângerii, instanţa restituie dosarul Consiliului, împreună cu o copie a hotărârii motivate.

§8. Procedura exclusiv judecătorească de soluţionare a litigiilor apărute în faza atribuirii contractelor de achiziţii publice, contractelor de concesiune de lucrări şi contractelor de concesiune de servicii

Întrucât procedura administrativ-jurisdicţională are caracter facultativ, persoana vătămată într-un drept sau interes al său legitim prin acte sau o operaţiuni materiale ale autorităţii contractante, emise în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică, contractului de concesiune de lucrări şi contractului de concesiune de servicii, se poate adresa, pentru recunoaşterea dreptului sau interesului lezat, direct instanţei de contencios administrativ competente, potrivit Legii nr. 554/2004.

Legea nr. 101/2016 cuprinde însă unele reguli speciale care guvernează aceste litigii, astfel:

a) Contestaţia formulată pe cale judiciară trebuie să conţină aceleaşi elemente formale şi să fie promovată cu respectarea acelorași termene prevăzute de lege pentru contestaţia depusă la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.

b) În ce priveşte competenţa materială şi teritorială a instanţei de judecată, art. 49 alin. (2) din această lege prevede că litigiile respective se soluţionează, în primă

[1] În acest sens, art. 34 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 face trimitere la art. 58-61 din această lege care reglementează acţiunea în nulitate absolută specială a contractelor de achiziţii publice, analizată în secţiunea următoare, §9.

instanţă, de către secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului în a cărui circumscripţie se află sediul autorităţii contractante.

c) Contestaţia se soluţionează de urgenţă şi cu precădere, într-un termen de maximum 45 de zile de la data sesizării legale a instanţei, de către complete specializate în achiziţii publice. Primul termen de judecată este de 20 de zile de la data înregistrării contestaţiei, iar termenele de judecată ulterioare nu pot fi mai mari de 15 zile[1].

d) Pârâtul este obligat să depună întâmpinarea în termen de 5 zile lucrătoare de la comunicarea contestaţiei de către instanţa de judecată, sub sancţiunea decăderii din dreptul de a mai propune probe şi invoca excepţii, în conformitate cu prevederile Legii nr. 134/2010, republicată, şi să o comunice reclamantului în acelaşi termen care, la rândul său, este obligat să depună răspuns în termen de 3 zile lucrătoare de la comunicarea întâmpinării de către pârât [art. 50 alin. (6) din Legea nr. 101/2016].

e) Spre deosebire de contestaţia adresată Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, care este scutită de plata taxei judiciare de timbru, contestaţia introdusă la instanţa de judecată este supusă plăţii acestei taxe în cuantum de 2% din valoarea cererii, dar nu mai mult de 100.000.000 lei[2].

g) În cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, instanţa poate dispune, la cererea părţii interesate, prin încheiere dată cu citarea părţilor, suspendarea procedurii de atribuire până la soluţionarea fondului cauzei[3]. Această Încheiere poate fi atacată cu recurs, în mod separat, în termen de 5 zile de la comunicare[4].

În cazul în care se dispune suspendarea procedurii, autoritatea contractantă va putea încheia contractul numai după comunicarea hotărârii instanţei privind soluţionarea contestaţiei, în caz contrar, contractul fiind lovit de nulitate absolută [art. 49 alin. (7) din Legea nr. 101/2016].

h) Soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de judecată asupra contestaţiei sunt aceleaşi cu cele prevăzute de lege în cazul soluţionării contestaţiei de către Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.

---

[1] A se vedea art. 49 alin. (2) şi art. 50 alin. (4) din Legea nr. 101/2016.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 56 din Legea nr. 101/2016 care are următorul conţinut:

„(1) Cererile introduse la instanţele judecătoreşti potrivit prevederilor prezentului capitol se taxează cu 2% din valoarea cererii, dar nu mai mult de 100.000.000 lei.

(2) Cererile neevaluabile în bani formulate potrivit prezentei legi se taxează cu 450 lei.

(3) Recursul/apelul se taxează cu 50% din taxa prevăzută la alin. (1) şi/sau alin. (2), după caz.

(4) Sunt scutite de taxa judiciară de timbru prevăzută la alin. (1) şi/sau alin. (2) recursurile/apelurile formulate de autorităţile contractante.

(5) Persoana care a formulat cerere potrivit prevederilor prezentului articol poate beneficia, la cerere, de facilităţi sub formă de reduceri, eşalonări sau amânări pentru plata taxelor judiciare de timbru datorate, potrivit prevederilor Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările şi completările ulterioare".

[3] Art. 53 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.

[4] Art. 53 alin. (4) din Legea nr. 101/2016.

î) Hotărârea prin care se soluţionează contestaţia se redactează în termen de 7 zile de la pronunţare şi se comunică de îndată părţilor în cauză. Această hotărâre poate fi atacată cu recurs, în termen de 10 zile de la comunicare[1].

i) Recursul se judecă de secţia de contencios administrativ şi fiscal a curţii de apel, în complet specializat în achiziţii publice. În cazul admiterii recursului, instanţa de recurs rejudecă, în toate cazurile, litigiul în fond. Hotărârea pronunţată de curtea de apel este definitivă[2].

§9. Procedura soluţionării litigiilor izvorâte din contractele de achiziţii publice, contractele de concesiune de lucrări şi contractele de concesiune de servicii

Această categorie de litigii excedează procedurii de atribuire a contractelor în cauză, momentul naşterii lor fiind ulterior încheierii acestei proceduri.

Obiectul acestor litigii este reglementat de art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 care prevede că „procesele şi cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum şi cele privind anularea sau nulitatea contractelor se soluţionează în primă instanţă, de urgenţă şi cu precădere, de către secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului în circumscripţia căruia se află sediul autorităţii contractante sau în circumscripţia în care îşi are sediul social/domiciliul reclamantul, prin completuri specializate în achiziţii publice".

În continuare, aceeași lege prevede în art. 53 alin. (1^1), că „procesele şi cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluţionează în primă instanţă, de urgenţă şi cu precădere, de către secţia civilă a tribunalului în circumscripţia căruia se află sediul autorităţii contractante sau în circumscripţia în care îşi are sediul social/domiciliul reclamantul". Așa cum se poate observa, aceste dispoziții legale fac distincție între litigiile (atribuite, în principiu, instanțelor judecătorești[3]) în legătură cu încheierea contractelor de achiziții publice și repararea prejudiciilor cauzate particularilor în procedura de atribuire, pe de o parte, și litigiile în legătură cu executarea acestor contracte, pe de altă parte.

Prima categorie de litigii se soluționează potrivit regulilor de procedură și competență a instanțelor de judecată prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, completate cu unele reguli speciale prevăzute de Legea nr. 101/2016. Astfel, în ce privește competența teritorială a instanței de judecată, aceste dispoziții legale speciale prevăd o competență alternativă a tribunalului de la sediul autorității contractante, de la sediul (domiciliul) reclamantului ori de la locul încheierii

---

[1] Art. 51 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 101/2016.

[2] Art. 51 alin. (5) şi (6) din Legea nr. 101/2016.

[3] De la această regulă, art. 57 din Legea nr. 101/2016 prevede că „părţile pot conveni ca litigiile în legătură cu interpretarea, încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractelor să fie soluţionate prin arbitraj". Cu alte cuvinte, părţile pot prevedea în contract clauza compromisorie pentru soluţionarea acestor litigii pe cale arbitrală.

contractului[1], prin derogare de la art. 10 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care prevede o competență teritorială exclusivă a tribunalului de la sediul (domiciliul) uneia dintre părțile din proces. De asemenea, termenul de introducere a acțiunii privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire este de 1 an de la naşterea dreptului[2]. Aceste reguli procedurale aplicabile litigiilor date în competența instanței de contencios administrativ se completează cu dispozițiile procedurale de drept comun, în măsura în care acestea din urmă nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de drept public.

În schimb, litigiile în legătură cu executarea contractelor de achiziții publice din care fac parte atât acțiunile în pretenții ale părților în legătură cu modul de executare propriu-zisă a obligațiilor contractuale, cât și acțiunile privind rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a acestor contracte, sunt de competența exclusivă a secției civile a tribunalului de la sediul autorității contractante sau de la locul încheierii contractului (dacă în acest loc funcționează o unitate ce aparține autorității contractante[3]). Aceste litigii se soluționează potrivit procedurii de drept comun, fiind aplicabile și unele reguli speciale de procedură prevăzute de Legea nr. 101/2016. Astfel, termenul de promovare a acțiunii este de 3 ani de la naşterea dreptului la acțiune[4], iar judecata în primă instanță și în căile de atac are loc potrivit dispozițiilor Codul de procedură civilă. Însă art. 55 alin. (3^1) din legea specială (Legea nr. 101/2016) prevede că hotărârile pronunțate (de prima instanță) în aceste litigii pot fi atacate numai cu apel, în termen de 10 zile de la comunicare, la instanța ierarhic superioară.

În continuare, același text de lege prevede că „apelul este soluționat de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 30 de zile lucrătoare de la data sesizării legale a instanței". O altă dispoziție legală specială aplicabilă acestor litigii este aceea potrivit căreia, în caz de admitere a apelului, instanța rejudecă, în toate cazurile, litigiul în fond[5], deci nu trimite cauza spre rejudecare la prima instanță.

Revenind la prima categorie de litigii care urmează procedura specială a contenciosului administrativ, trebuie să facem distincție între acțiunea în anularea (nulitatea) contractelor de achiziții publice sau a altor acte administrative nelegale emise de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de atribuire, care reprezintă acțiunea principală, și acțiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate particularilor cu ocazia desfășurării acestei proceduri, care reprezintă acțiunea accesorie.

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 53 alin. (1^1) și alin. (1^2) din Legea nr. 101/2016.

[2] A se vedea art. 53 alin. (8) din Legea nr. 101/2016. În schimb, în cazul acțiunii în anularea sau nulitatea contractelor de achiziții publice, termenul pentru introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ competentă este de 3 ani de la naşterea dreptului la acțiune, dacă prin legi speciale nu se prevăd alte termene de prescripție a dreptului material la acțiune raportat la obligațiile legale sau contractuale încălcate [art. 53 alin. (8) din Legea nr. 101/2016].

[3] A se vedea art. 53 alin. (1^2) din Legea nr. 101/2016.

[4] A se vedea art. 53 alin. (8), ultima parte, din Legea nr. 101/2016.

[5] A se vedea, în acest sens, art. 55 alin. (5) din Legea nr. 101/2016.

Această din urmă cerere, fiind accesorie acțiunii principale, soarta ei depinde de modul de soluționare a acțiunii în anularea actului nelegal al autorității contractante. În acest sens, art. 53 alin. (5) din Legea nr. 101/2016 prevede că „despăgubirile pentru prejudiciul cauzat, printr-un act al autorității contractante emis cu încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale sau concesiunilor ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire, se pot acorda numai după anularea actului respectiv ori, după caz, după luarea oricăror altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă".

Cu alte cuvinte, în cazul în care acțiunea principală privind anularea actului pretins vătămător sau obligarea autorității contractante la luarea unor măsuri de remediere a fost respinsă, va fi respinsă și acțiunea în despăgubiri, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile faptei ilicite și, respectiv, culpei autorității contractante pentru a putea fi angajată răspunderea sale civilă delictuală a acesteia.

De asemenea, reclamantul trebuie să facă dovada prejudiciului cert (actual sau viitor) cauzat de către autoritatea contractantă, cu precizarea că îndeplinirea acestei condiții nu este relevantă decât în cazul în care a fost admisă acțiunea în anulare sau în obligația de a face îndreptată împotriva autorității contractante. Altfel, acțiunea în despăgubiri nu poate fi admisă în procedura specială a contenciosului administrativ chiar dacă reclamantul dovedește producerea unui prejudiciu de către autoritatea contractantă.

În acest sens, este și art. 53 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 care prevede că „în cazul în care se solicită plata de despăgubiri pentru repararea prejudiciului reprezentând cheltuieli de elaborare a ofertei sau de participare la procedura de atribuire, persoana vătămată trebuie să facă dovada prejudiciului, a încălcării prevederilor legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile, precum și a faptului că ar fi avut o șansă reală de a câștiga contractul, iar aceasta a fost compromisă ca urmare a încălcării respective".

Potrivit art. 53 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, în cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța de contencios administrativ poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere dată cu citarea părților, suspendarea executării contractului până la soluționarea fondului cauzei. Încheierea prin care s-a soluționat cererea de suspendare a executării contractului poate fi atacată cu recurs, în mod separat, în termen de 5 zile de la comunicare.

Hotărârea prin care se soluționează fondul acestor litigii se redactează într-un termen de 7 zile de la pronunțare și se comunică de îndată părților în cauză. Această hotărâre poate fi atacată cu recurs, în termen de 10 zile de la comunicare, la secția contencios administrativ și fiscal a curții de apel, care judecă în complet specializat în achiziții publice. Recursul este soluționat de urgență și cu precădere, într-un termen ce nu va depăși 30 de zile de la data sesizării instanței de judecată [art. 55 alin. (1)-(3) din Legea nr. 101/2016].

Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență și cu precădere[1].

În cazul admiterii recursului, instanța de recurs rejudecă, în toate cazurile, litigiul în fond[1].

---

[1] Art. 55 alin. (4) din Legea nr. 101/2016.

O categorie aparte de litigii în materia achizițiilor publice reglementată, în mod distinct, de Legea nr. 101/2016 o constituie acțiunile în constatarea nulității absolute speciale a acestor contracte administrative, dispunând, în art. 58 alin. (1), că orice persoană interesată poate solicita instanței de judecată constatarea nulității absolute a contractului încheiat cu încălcarea legislației privind achizițiile publice sau concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, precum și repunerea părților în situația anterioară.

Aceste cazuri de nulitate absolută sunt prevăzute de art. 58 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, fiind următoarele:

a) autoritatea contractantă a atribuit contractul fără să respecte obligațiile referitoare la publicarea unui anunț de participare, conform prevederilor legislației privind achizițiile publice, legislației privind achizițiile sectoriale sau legislației privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii[2];

---

[1] Art. 55 alin. (5) din Legea nr. 101/2016.

[2] Art. 58[1] alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că acest caz de nulitate nu va opera dacă autoritatea contractantă, considerând că se încadrează în una dintre situațiile prevăzute de legislația privind achizițiile publice, legislația privind achizițiile sectoriale sau legislația privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, în care are dreptul de a nu transmite spre publicare un anunț de participare/participare simplificat/concesionare, a procedat după cum urmează:

a) a publicat în mod voluntar în SEAP și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene un anunț pentru asigurarea transparenței, prin care își exprimă intenția de a încheia contractul respectiv. Anunțul pentru asigurarea transparenței trebuie să conțină următoarele informații: numele și datele de contact ale autorității contractante, descrierea obiectului contractului, justificarea deciziei autorității contractante de atribuire a contractului fără publicarea prealabilă în SEAP și/sau în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a unui anunț de participare/participare simplificat/ concesionare, numele și datele de contact ale operatorului economic în favoarea căruia a fost luată o decizie de atribuire și, dacă este cazul, orice altă informație considerată utilă de autoritatea contractantă;

b) a încheiat contractul respectând, din proprie inițiativă, prevederile art. 59 alin. (1), termenele curgând în acest caz de la data publicării anunțului prevăzut la lit. a).

În continuare, alin. (2) al aceluiași articol de lege dispune că, în sensul prevederilor alin. (1) lit. a), publicarea anunțului și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nu este necesară în următoarele situații:

a) valoarea estimată a contractului de achiziție publică/acordului-cadru de produse și de servicii care urmează să fie atribuit/încheiat este mai mică de 648.288 lei;

b) valoarea estimată a contractului de achiziție publică/acordului-cadru de produse și de servicii care urmează să fie atribuit/încheiat este mai mică de 994.942 lei, în cazul în care acesta este atribuit/încheiat de consiliul județean, primărie, consiliul local, Consiliul General al Municipiului București, precum și de instituțiile publice aflate în subordinea acestora;

c) valoarea estimată a contractului de achiziție publică/acordului-cadru de servicii care are ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice, prevăzute în anexa nr. 2 din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, care urmează să fie atribuit/încheiat, este mai mică de 3.376.500 lei;

d) valoarea estimată a contractului sectorial/acordului-cadru de produse și de servicii care urmează să fie atribuit/încheiat este mai mică de 1.994.386 lei;

e) valoarea estimată a contractului sectorial/acordului-cadru de servicii care are ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice, prevăzute în anexa nr. 2 din Legea nr. 99/2016, cu

b) atunci când autoritatea contractantă urmăreşte dobândirea execuţiei unei lucrări, a unui serviciu sau a unui produs, fapt care ar încadra contractul respectiv în categoria contractelor supuse legislaţiei privind achiziţiile publice, legislaţiei privind achiziţiile sectoriale sau legislaţiei privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, însă autoritatea contractantă încheie alt tip de contract, cu nerespectarea procedurii legale de atribuire;

c) contractul (actul adiţional la acesta) a fost încheiat în condiţii mai puţin favorabile decât cele prevăzute în propunerile tehnice şi (sau) financiare care au constituit oferta declarată câştigătoare;

d) nerespectarea criteriilor de calificare şi selecţie şi (sau) a factorilor de evaluare prevăzute (prevăzuţi) în cadrul anunţului de participare care au stat la baza declarării ofertei câştigătoare, aceasta conducând la alterarea rezultatului procedurii, prin anularea sau diminuarea avantajelor competitive;

e) autoritatea contractantă a atribuit contractul în urma unei proceduri de atribuire care a făcut obiectul controlului ex ante şi în care ANAP a emis un aviz conform condiţionat, iar autoritatea contractantă a derulat şi finalizat procedura de atribuire fără a remedia abaterile constatate de ANAP.

Un caz de nulitate a contractului, prevăzut în mod distinct de această lege, constă în încălcarea dispoziţiilor legale privind termenul de aşteptare[1] pentru încheierea contractului [art. 58 alin. (6) din Legea nr. 101/2016].

---

modificările şi completările ulterioare, care urmează să fie atribuit/încheiat, este mai mică de 4.502.000 lei;

f) valoarea estimată a contractului de achiziţie publică/acordului-cadru de lucrări, a contractului sectorial/acordului-cadru de lucrări, respectiv a contractului de concesiune de lucrări sau concesiune de servicii este mai mică de 24.977.096 lei.

[1] Acest termen este prevăzut de art. 59 din Legea nr. 101/2016 care are următorul conţinut:

(1) În sensul art. 58 alin. (6) termenul legal de aşteptare pentru încheierea contractului nu poate fi mai mic de:

a) 11 zile, începând cu ziua următoare trimiterii deciziei de atribuire a contractului către ofertanţii/candidaţii interesaţi, prin orice mijloace de comunicare prevăzute de legislaţia privind achiziţiile publice, legislaţia privind achiziţiile sectoriale sau legislaţia privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziţie publică sau de concesiune este egală sau mai mare decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei;

b) 8 zile, începând cu ziua următoare trimiterii deciziei de atribuire a contractului către ofertanţii/candidaţii interesaţi, prin orice mijloace de comunicare prevăzute de legislaţia privind achiziţiile publice, legislaţia privind achiziţiile sectoriale sau legislaţia privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, în cazul în care valoarea estimată a procedurii de achiziţie publică sau de concesiune este mai mică decât pragurile valorice în raport cu care este obligatorie transmiterea spre publicare către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a anunţurilor de participare, potrivit legislaţiei privind achiziţiile publice, legislaţiei privind achiziţiile sectoriale sau legislaţiei privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii.

(2) Prin excepţie de la prevederile alin. (1), în cazul în care autoritatea contractantă utilizează alte mijloace de comunicare decât cele electronice, termenele se majorează cu 5 zile.

(3) Respectarea termenelor prevăzute la alin. (1) este facultativă în următoarele cazuri:

În toate aceste cazuri, instanţa de judecată va constata nulitatea contractului şi va dispune repunerea părţilor în situaţia anterioară[1]. De la această regulă, există o excepţie prevăzută de art. 58 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 potrivit căreia instanţa de judecată va putea aprecia, după analizarea tuturor aspectelor relevante, că există motive imperative de interes general pentru menţinerea efectelor contractului. În acest caz de excepţie, instanţa de judecată are la dispoziţie următoarele sancţiuni alternative care vor putea fi aplicate în mod cumulativ sau alternativ:

a) limitarea efectelor contractului, prin reducerea termenului de execuţie al acestuia.

b) aplicarea unei amenzi autorităţii contractante, cuprinsă între 2% şi 15% din valoarea obiectului contractului, cuantumul acesteia fiind invers proporţional cu posibilitatea de a limita efectele contractului.

La aplicarea sancţiunilor alternative, instanţa va avea în vedere atât principiul proporţionalităţii, cât şi principiul eficienţei, astfel încât, pe de o parte, aceste sancţiuni să nu fie excesive, dar, pe de altă parte, aibă efect descurajant. În fine, legea prevede expres că acordarea de despăgubiri nu reprezintă o sancţiune alternativă constatării nulităţii contractului [art. 58 alin. (5) din Legea nr. 101/2016].

Termenul pentru introducerea acţiunii în constatarea nulităţii contractului este de 30 de zile[2], momentul curgerii acestuia începând cu ziua următoare:

- publicării anunţului de atribuire a contractului, cu condiţia ca respectivul anunţ să conţină justificarea deciziei autorităţii contractante de a atribui contractul fără publicarea prealabilă a unui anunţ de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;
- informării de către autoritatea contractantă a ofertanţilor şi candidaţilor interesaţi cu privire la decizia de atribuire a contractului sau admiterea într-un sistem dinamic de achiziţii, cu condiţia ca informarea să fie însoţită de un rezumat al motivelor pertinente care au stat la baza deciziei;

De asemenea, art. 60 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 101/2016 prevede şi un termen maxim de 6 luni pentru provocarea acţiunii în constatarea nulităţii contractului, care se calculează începând cu data publicării anunţului de atribuire a contractului, acest termen fiind de decădere.

---

a) atunci când legislaţia privind achiziţiile publice, legislaţia privind achiziţiile sectoriale sau legislaţia privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, după caz, nu prevede obligativitatea publicării unui anunţ de participare;

b) atunci când contractul respectiv urmează să fie încheiat cu un operator economic care a fost singurul ofertant la respectiva procedură de atribuire şi nu există alţi operatori economici implicaţi în procedura de atribuire;

c) atunci când este atribuit un contract subsecvent unui acord-cadru sau ca urmare a utilizării unui sistem dinamic de achiziţie.

[1] A se vedea, în acest sens, art. 58 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 care prevede că instanţa de judecată constată nulitatea absolută totală (parţială) a contractului (actului adiţional la aceasta) şi dispune repunerea părţilor în situaţia anterioară, în conformitate cu prevederile art. 1.254 alin. (3) din Legea nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare.

[2] A se vedea art. 60 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016.

Deşi, textul de lege nu prevede, considerăm că acest termen de 6 luni poate fi invocat numai în situaţia existenţei unor motive justificate care a făcut imposibilă promovarea acţiunii în termenul general de 30 de zile.

Litigiile având ca obiect constatarea nulităţii contractelor de achiziţii publice sau a contractelor de concesiune de lucrări sau servicii se soluţionează de urgenţă şi cu precădere de către secţia contencios administrativ şi fiscal a tribunalului în circumscripţia căruia se află sediul reclamantului sau pârâtului[1].

Sentinţa tribunalului poate fi atacată numai cu recurs, în termen de 10 de zile de la data comunicării, la secţia contencios administrativ şi fiscal a curţii de apel, care judecă în complet specializat în achiziţii publice. Recursul este soluţionat de urgenţă şi cu precădere, într-un termen care nu va depăşi 30 de zile de la data sesizării legale a instanţei[2].

Hotărârea judecătorească prin care a fost admisă acţiunea în constatarea nulităţii absolute şi s-a dispus repunerea părţilor în situaţia anterioară constituie titlu executoriu[3].

Secţiunea a 3-a. Contractul de parteneriat public-privat

§1. Noţiune, forme, părţi, obiect şi cauză

Autorităţile contractante pot achiziţiona lucrări şi servicii publice în parteneriat cu operatorii economici. Astfel, O.U.G. nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat[4] prevede, în art. 1 alin. (2), că „parteneriatul public-privat are ca obiect realizarea sau, după caz, reabilitarea şi (sau) extinderea unui bun sau a unor bunuri care vor aparţine patrimoniului partenerului public şi (sau) operarea unui serviciu public".

Potrivit art. 4 alin. (1) din această lege, parteneriatul public-privat are 2 forme:

a) parteneriatul public-privat contractual care se realizează în temeiul unui contract încheiat între partenerul public, partenerul privat şi o societate nouă al cărei capital social este deţinut integral de partenerul privat care va acţiona ca societate de proiect;

b) parteneriatul public-privat instituţional care se realizează în temeiul unui contract încheiat între partenerul public şi partenerul privat, prin care se constituie de către partenerul public şi partenerul privat o societate nouă, care va acţiona ca societate de proiect şi care, ulterior înregistrării în registrul societăţilor, dobândeşte calitatea de parte la contractul de parteneriat public-privat respectiv.

Potrivit acestor prevederi legale, părţile contractului de parteneriat public-privat sunt: partenerul public, partenerul privat şi o societate de proiect înfiinţată exclusiv de către partenerul privat sau împreună cu partenerul public.

Partenerul public este o autoritate contractantă sau o asociere de entităţi publice care contribuie la realizarea proiectului şi îşi asumă drepturi şi obligaţii pe parcursul

---

[1] Art. 61 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.
[2] Art. 61 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.
[3] Art. 61 alin. (3) din Legea nr. 101/2016.
[4] M.Of. nr. 427 din 18 mai 2018.

executării contractului de parteneriat public-privat în vederea exploatării bunului sau serviciului public astfel creat.

Partenerul privat este orice persoană juridică sau asociere de persoane juridice private.

Societatea de proiect este o societate comercială cu capital privat sau cu capital mixt care se înființează și funcționează în scopul implementării contractului de parteneriat public-privat.

c) Obiectul parteneriatului public-privat îl reprezintă realizarea sau, după caz, reabilitarea și (sau) extinderea unui bun sau a unor bunuri destinate unei activități de interes public și (sau) operarea unui serviciu public.

d) Scopul (cauza) parteneriatului public-privat îl constituie exploatarea unui bun sau serviciu public în folosul partenerului public ori al altei (altor) entități publice sau al publicului în general.

Având în vedere aceste considerații introductive, putem defini contractul de parteneriat public-privat ca fiind contractul încheiat între o autoritate publică sau o asociere de autorități publice (partener public) și un operator economic (partener privat) în scopul exploatării unui bun sau serviciu public prin intermediul unei societăți de proiect.

Natura juridică a acestui contract este aceea de contract administrativ așa cum prevede expres art. 30 din O.U.G. nr. 39/2018.

§2. Procedura atribuirii contractului de parteneriat public-privat

Inițiativa realizării unui proiect de parteneriat public-privat aparține partenerului public, care întocmește, în acest sens, un studiu de fundamentare[1].

Acest studiu trebuie să evidențieze următoarele elemente principale, care justifică, din punct de vedere economic, implementarea proiectului[2]:

a) gradul de suportabilitate[3] a proiectului și comparația opțiunilor (aranjamentelor) contractuale alternative pentru implementarea proiectului;

b) structura de distribuire a riscurilor[4] pentru fiecare opțiune alternativă de implementare a proiectului;

---

[1] Potrivit art. 17 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 39/2018, studiul de fundamentare are la bază un studiu de fezabilitate.

[2] Art. 19 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018.

[3] Potrivit art. 20 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018, gradul de suportabilitate a proiectului reprezintă posibilitatea generică a proiectului de a mobiliza resursele financiare necesare acoperirii costurilor. În continuare, acest articol de lege prevede, în alin. (2), că „gradul de suportabilitate a proiectului privește capacitatea financiară a partenerului public și a oricăror altor entități publice implicate, necesară îndeplinirii obligațiilor de natură financiară asumate în cadrul contractului de parteneriat public-privat, și, după caz, capacitatea financiară a beneficiarilor direcți ai utilizării bunului/bunurilor sau serviciului public ce formează obiectul parteneriatului public-privat".

[4] În acest sens, art. 21 din O.U.G. nr. 39/2018 prevede că „studiul de fundamentare cuprinde o identificare a categoriilor de riscuri aferente implementării proiectului, cuantifi-

c) caracterizarea proiectului prin raportare la deficitul public[1] şi la datoria publică, calculate conform metodologiei aplicabile în baza legislaţiei Uniunii Europene;

d) finanţabilitatea[2] proiectului;

e) eficienţa economică[3] a proiectului.

Proiectele de parteneriat public-privat sunt atribuite potrivit prevederilor Legii nr. 98/2016 privind achiziţiile publice, ale Legii nr. 99/2016 privind achiziţiile publice sectoriale sau ale Legii nr. 100/2016 privind contractele de concesiune de lucrări sau servicii publice, în funcţie de obiectul contractului şi modalitatea în care studiul de fundamentare prevede transferul unei părţi semnificative a riscului contractului, în legătură cu exploatarea lucrărilor şi (sau) a serviciilor în cauză[4]. Astfel, potrivit art. 6[5] alin. (1) din Legea nr. 100/2016, în cazul contractelor de concesiune de lucrări şi servicii, riscul contractului este suportat în mod semnificativ de către

---

carea acestora şi o prezentare a unor alternative de alocare a riscurilor între părţile contractante, în funcţie de capacitatea fiecărei părţi de a gestiona riscul asumat".

[1] Astfel, art. 22 din O.U.G. nr. 39/2018 prevede că „din studiul de fundamentare trebuie să rezulte în ce măsură obligaţiile care urmează să fie asumate de către partenerul public în temeiul contractului de parteneriat public-privat afectează limitele de datorie publică şi deficit bugetar, calculate conform metodologiei aplicabile în baza legislaţiei Uniunii Europene".

[2] Art. 23 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018 prevede că „un proiect este considerat finanţabil dacă structura sa tehnică, financiară şi juridică permite, în condiţiile pieţei, atragerea de credite şi/sau a altor resurse financiare, în vederea asigurării finanţării proiectului pe toată perioada de derulare".

[3] Art. 24 din O.U.G. nr. 39/2018 prevede că „eficienţa economică a proiectului este demonstrată prin întocmirea şi includerea, în cadrul studiului de fundamentare, şi a unei analize cost-beneficiu din care să rezulte argumentele care justifică realizarea proiectului în parteneriat public-privat".

[4] Art. 25 din O.U.G. nr. 39/2018.

[5] Art. 6 din Legea nr. 100/2016 are următorul conţinut:

(1) Atribuirea unei concesiuni de lucrări sau de servicii implică întotdeauna transferul către concesionar a unei părţi semnificative a riscului de operare de natură economică, în legătură cu exploatarea lucrărilor şi/sau a serviciilor respective.

(2) Se consideră că o parte semnificativă a riscului de operare a fost transferată atunci când pierderea potenţială estimată suportată de concesionar nu este una neglijabilă.

(3) Riscul de operare este riscul care îndeplineşte, în mod cumulativ, următoarele condiţii:

a) este generat de evenimente care nu se află sub controlul părţilor la contractul de concesiune;

b) implică expunerea la fluctuaţiile pieţei;

c) ca efect al asumării riscului de operare, concesionarului nu i se garantează, în condiţii normale de exploatare, recuperarea costurilor investiţiilor efectuate şi a costurilor în legătură cu exploatarea lucrărilor sau a serviciilor.

(4) În sensul alin. (3), riscul de operare poate consta în:

a) fie riscul de cerere – riscul privind cererea reală pentru lucrările sau serviciile care fac obiectul concesiunii de lucrări sau de servicii;

b) fie riscul de ofertă – riscul legat de furnizarea lucrărilor sau a serviciilor care fac obiectul concesiunii de lucrări sau a concesiunii de servicii, în special riscul că furnizarea serviciilor nu va corespunde cererii. Riscul de ofertă poate fi împărţit în riscul de construcţie şi riscul operaţional legat de disponibilitatea serviciilor atunci când construcţia şi operarea constituie cele două mari faze ale proiectului de concesiune;

c) fie ambele riscuri, de cerere şi de ofertă.

concesionar, în caz contrar contractul fiind considerat contract de achiziţie publică sau contract sectorial de achiziţie publică, după caz [art. 8 alin. (3) din aceeaşi lege]. Procedura de selecţie a partenerului privat include şi procedura de atribuire necesară încheierii contractului de parteneriat public-privat cu societatea de proiect[1]. Dacă în cadrul procedurii de selecţie nu se poate semna contractul de parteneriat public-privat, în condiţiile legii, cu niciunul dintre investitorii privaţi care au depus oferte, partenerul public are dreptul de a lansa o nouă procedură[2].

Litigiile care apar în procedura de atribuire a contractului de parteneriat public-privat se soluţionează pe baza procedurii reglementate de Lege nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[3].

§3. Încheierea şi clauzele contractului de parteneriat public-privat

Contractul de parteneriat public-privat se încheie cu partenerul privat desemnat câştigător al procedurii de atribuire a contractului şi reglementează cel puţin următoarele aspecte[4].

a) obiectul proiectului realizat în parteneriat public-privat;

b) condiţiile de înfiinţare şi funcţionare a societăţii de proiect;

c) termenele de realizare a lucrărilor;

d) drepturile constituite în favoarea partenerului privat şi a societăţii de proiect, inclusiv cu privire la bunurile cu care partenerul public contribuie la realizarea proiectului de parteneriat public-privat;

e) drepturile şi obligaţiile partenerului public, ale partenerului privat şi ale societăţii de proiect, pe parcursul derulării proiectului de parteneriat public-privat, inclusiv obligaţiile partenerului privat şi ale societăţii de proiect menite să garanteze respectarea destinaţiei bunurilor implicate în proiectul de parteneriat public-privat şi a condiţiilor de realizare a serviciului public;

f) regimul juridic al bunurilor implicate în proiect, inclusiv al bunurilor realizate sau dobândite în cursul derulării proiectului, şi modalitatea de transfer al acestor bunuri la încetarea contractului, cu respectarea dispoziţiilor legale în materia proprietăţii publice;

g) durata contractului;

h) modalitatea de finanţare şi etapele proiectului de parteneriat public-privat;

i) remunerarea partenerului privat, indicând în detaliu modalitatea de calcul şi de plată, inclusiv posibilitatea compensărilor/deducerilor între sumele de plată cuvenite

---

[1] Art. 26 din O.U.G. nr. 39/2018.

[2] Art. 27 din O.U.G. nr. 39/2018.

[3] A se vedea art. 43 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018 care are următorul conţinut: „Competenţa de soluţionare a eventualelor litigii izvorâte din încheierea şi/sau executarea contractelor de parteneriat public-privat este stabilită de Legea nr. 101/2016, cu modificările şi completările ulterioare".

[4] Art. 32 din O.U.G. nr. 39/2018.

partenerului privat şi orice eventuale daune sau alte sume de plată datorate de către partenerul privat;

j) modalitatea de alocare a riscurilor în cadrul proiectului de parteneriat public-privat;

k) caracteristicile şi obiectivele de performanţă ale bunului sau bunurilor ce vor fi realizate în cadrul proiectului, precum şi indicatorii de performanţă ai serviciului public ce formează obiectul proiectului;

l) modalitatea de monitorizare şi control de către partenerul public al respectării obligaţiilor partenerului privat şi ale societăţii de proiect;

m) procedura de aprobare de către partenerul public a contractelor încheiate de partenerul privat şi societatea de proiect cu afiliaţii partenerului privat;

n) garanţiile de bună execuţie ce vor fi asigurate de partenerul privat;

o) asigurările ce vor fi încheiate şi menţinute pe parcursul derulării proiectului de parteneriat public-privat;

p) proceduri de preluare a drepturilor şi obligaţiilor partenerului privat de către finanţatorii proiectului şi/sau un nou partener privat;

q) răspunderea contractuală, inclusiv sancţiunile şi penalităţile aplicabile partenerului privat în cazul neexecutării obligaţiilor sale, în special în cazul neatingerii sau nemenţinerii obiectivelor ori indicatorilor de performanţă, precum şi, după caz, posibilitatea compensării sumelor astfel datorate de partenerul privat cu plăţile datorate de partenerul public în temeiul contractului de parteneriat public-privat;

r) dreptul partenerului public de a modifica unilateral anumite părţi ale contractului şi dreptul partenerului public de a denunţa unilateral contractul, precum şi condiţiile de exercitare a acestor drepturi conform prevederilor art. 35 din O.U.G nr. 39/2018, inclusiv modalitatea de stabilire şi plată a eventualei compensaţii datorate partenerului privat;

s) mecanisme de împărţire a profitului din refinanţare;

t) procedura şi limitele subcontractării;

u) cauzele de încetare a contractului şi condiţiile în care se asigură continuitatea serviciului public realizat în cadrul parteneriatului public-privat;

v) clauze care să reglementeze compensaţiile datorate de părţi în caz de încetare a contractului înainte de termen;

w) orice alte aspecte care, în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 39/2018, sunt parte a contractului de parteneriat public-privat.

În continuare, ne vom referi la unele din aceste clauze ale contractului de parteneriat public-privat.

Astfel, în ce priveşte finanţarea investiţiilor realizare în cadrul proiectului, aceasta se poate asigura, potrivit art. 10 din acest act normativ, din resurse proprii ale partenerului privat sau din resurse provenite de la ambii parteneri, cu precizarea că partenerul public poate avea o contribuţia financiară limitată[1].

---

[1] În ce priveşte contribuţia financiară a partenerului public, art. 12 din O.U.G. nr. 39/2018 prevede:

„(1) Partenerul public poate contribui la finanţarea realizării investiţiilor cu resurse financiare publice provenind inclusiv din fonduri externe nerambursabile post-aderare şi din

În ce privește contribuția partenerului public la realizarea proiectului de parteneriat public-privat, aceasta poate îmbrăca următoarele modalități[1]:

a) constituirea anumitor drepturi în favoarea societății de proiect sau partenerului privat, în condițiile contractului de parteneriat public-privat;

b) aporturi în numerar la capitalul social al societății de proiect;

c) asumarea unor obligații de plată față de partenerul privat sau societatea de proiect sau a unor obligații de plată aferente realizării unor investițiilor în condițiile legii;

d) acordarea de garanții în favoarea finanțatorilor contractului de parteneriat public-privat care sunt instituții de credit sau instituții financiare.

De asemenea, partenerul public poate constitui, în condițiile legii, în beneficiul societății de proiect, cu privire la bunuri destinate realizării proiectului și asupra cărora are dreptul de a dispune, în condițiile legii, următoarele drepturi[2]:

a) drepturi de concesiune asupra bunurilor proprietate publică sau drepturi născute din închirierea bunurilor proprietate publică;

b) drepturi de superficie sau drepturi de folosință asupra bunurilor proprietate privată.

Partenerul privat sau societatea de proiect, după caz, nu va putea subconcesiona, în tot ori în parte, bunurile, serviciile sau lucrările concesionate și nu va putea încredința realizarea obiectului contractului unei alte persoane, cu excepția cazurilor anume prevăzute de lege [art. 34 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018].

Contractul de parteneriat public-privat trebuie să prevadă bunurile sau categoriile de bunuri care, pe parcursul derulării contractului sau la încetarea acestuia, urmează să intre în proprietatea partenerului public, respectiv a societății de proiect inclusiv, după caz[3]:

a) bunurile realizate pe parcursul executării contractului ca urmare a realizării investițiilor asumate de către partenerul privat sau societatea de proiect;

b) bunurile pe care societatea de proiect trebuie să le transfere partenerului public la încetarea, din orice motiv, a contractului de parteneriat public-privat;

c) bunurile pe care partenerul public are opțiunea de a le cumpăra la încetarea, din orice motiv, a contractului de parteneriat public-privat;

d) bunurile care rămân în proprietatea societății de proiect la încetarea, din orice motiv, a contractului de parteneriat public-privat.

---

contribuția națională aferentă acestora, în condițiile prevăzute de legislația națională și cea a Uniunii Europene.

(2) Cota de contribuție a partenerului public la finanțarea realizării investițiilor dintr-un contract de parteneriat public-privat reprezentată de resurse financiare inclusiv din fonduri externe nerambursabile și contribuția națională aferentă unor astfel de fonduri nu poate depăși 25% din valoarea totală a investiției.

(3) Cota de contribuție a partenerului public la finanțarea realizării investițiilor poate include și contribuția fondurilor sau societăților de investiții publice".

[1] Art. 13 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018.

[2] Art. 34 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018.

[3] Art. 37 din O.U.G. nr. 39/2018.

În fine, durata contractului de parteneriat public-privat este de peste 5 ani[1] și se stabilește, în principal, în funcție de perioada de amortizare a investițiilor ce urmează să fie realizate de către societatea de proiect și în funcție de modalitatea de finanțare a acestor investiții, astfel încât[2]:

a) să se evite restricționarea artificială a concurenței;

b) să se asigure un profit rezonabil pentru domeniul respectiv, ca urmare a exploatării bunului (bunurilor) ce formează obiectul proiectului;

c) să se asigure un nivel rezonabil și suportabil al prețurilor pentru serviciile ce formează obiectul proiectului, ce urmează să fie plătite de către beneficiarii serviciilor.

§4. Modificarea și încetarea contractului de parteneriat public-privat. Unele aspecte și consecințe specifice

Contractul de parteneriat public-privat poate fi modificat unilateral sau denunțat de către partenerul public din motive excepționale legate de interesul public, cu respectarea următoarelor condiții[3]:

a) această posibilitate, inclusiv categoriile de motive excepționale legate de interesul public, a fost inclusă în documentația de atribuire, într-o modalitate clară, precisă și neechivocă, precum și în contractul de parteneriat public-privat;

b) modificarea contractului nu alterează natura generică a contractului inițial;

c) partenerul public a procedat la notificarea prealabilă a partenerului privat, a societății de proiect și a finanțatorilor proiectului de parteneriat public-privat.

Aceste condiții sunt cumulative în cazul modificării unilaterale a contractului, iar, în cazul denunțării unilaterale sunt aplicabile, în mod cumulativ, condițiile prevăzute la lit. a) și c).

Potrivit art. 35 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018, pot constitui motive excepționale legate de interesul public împrejurări privitoare la sănătatea publică, protecția mediului, standarde de siguranță și calitate, suportabilitatea tarifului de către utilizatorii serviciului, necesitatea de a asigura accesul neîngrădit la un anumit serviciu public.

În cazul în care modificarea ori denunțarea unilaterală a contractului îi aduce un prejudiciu partenerului privat, acesta are dreptul la o justă despăgubire potrivit prevederilor documentației de atribuire și contractului de parteneriat public-privat[4].

Contractul de parteneriat public-privat trebuie să conțină un mecanism de ajustare a plăților către partenerul privat și societatea de proiect, în situația în care modificarea unilaterală a contractului de către partenerul public este favorabilă partenerului privat, prin reducerea lucrărilor ce trebuie executate sau în orice altă modalitate [art. 35 alin. (4) din O.U.G. nr. 39/2018].

---

[1] A se vedea art. 3 lit. b) din O.U.G. nr. 39/2018.

[2] Art. 33 din O.U.G. nr. 39/2018.

[3] Art. 35 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018.

[4] Art. 35 alin. (3) din O.U.G. nr. 39/2018.

În caz de dezacord cu privire la suma despăgubirii sau, după caz, a ajustării plăţilor, aceasta va fi stabilită de către instanţa judecătorească competentă. Dezacordul nu va justifica, în niciun caz, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligaţiilor de către partenerul privat sau, după caz, societatea de proiect[1].

În lipsa unor motive excepţionale, contractul de parteneriat public-privat poate fi modificat numai în cazurile şi în condiţiile prevăzute de legea care reglementează procedura de atribuire (Legea nr. 98/2016, respectiv Legea nr. 100/2016).

Încetarea contractului de parteneriat public-privat are loc, de regulă, la data expirării duratei pentru care a fost încheiat. În acest caz, bunurile realizate sau dobândite de societatea de proiect şi reprezentând obiectul proiectului, precum şi cele necesare derulării serviciului public se transferă partenerului public, cu titlu gratuit[2].

De asemenea, în acest caz, partenerul public va putea prelua, cu titlu gratuit, acţiunile sau părţile sociale ale partenerului privat în societatea de proiect, în conformitate cu prevederile contractului de parteneriat public-privat[3].

La încetarea contractului de parteneriat public-privat, indiferent de motiv, drepturile constituite de partenerul public în favoarea partenerului privat sau a societăţii de proiect vor înceta, iar bunurile realizate sau dobândite de societatea de proiect şi reprezentând obiectul contractului de parteneriat public-privat, precum şi cele necesare derulării serviciului public ce urmează să fie transferate partenerului public trebuie să fie libere de sarcini, în bună stare de funcţionare şi exploatabile conform standardelor aplicabile serviciului public şi (sau) bunurilor similare, în condiţiile stabilite prin contractul de parteneriat public-privat[4].

De asemenea, în cazul încetării contractului de parteneriat public din alte motive decât expirarea duratei contractului, partenerul public va putea prelua acţiunile sau părţile sociale ale partenerului privat în societatea de proiect, în schimbul unui preţ stabilit în conformitate cu prevederile contractului de parteneriat public-privat. Dacă încetarea contractului s-a datorat culpei partenerului privat, din valoarea preţului menţionat trebuie deduse orice sume datorate de partenerul privat drept despăgubiri, conform contractului de parteneriat public-privat[5].

În cazul în care partenerul privat sau societatea de proiect nu îşi îndeplineşte obligaţiile asumate în cadrul contractului de parteneriat public-privat sau obligaţiile faţă de finanţatorii proiectului, partenerul public, din proprie iniţiativă sau la solicitarea finanţatorilor proiectului, poate înlocui partenerul privat dacă această clauză a fost înscrisă în documentaţia de atribuie şi în contract[6].

Litigiile izvorâte din încheierea, executarea, modificarea şi încetarea contractelor de parteneriat public-privat se soluţionează potrivit procedurii reglementate de Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor.

---

[1] Art. 35 alin. (5) din O.U.G. nr. 39/2018.
[2] Art. 38 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018.
[3] Art. 40 alin. (2) din O.U.G. nr. 39/2018.
[4] Art. 38 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018.
[5] Art. 40 alin. (1) din O.U.G. nr. 39/2018.
[6] Art. 39 din O.U.G. nr. 39/2018.

Capitolul V
Examen special asupra actelor administraţiei publice în domeniile amenajării teritoriului şi urbanismului

Secţiunea 1. Aspecte generale privind amenajarea teritoriului şi urbanismul

Amenajarea teritoriului şi urbanismul constituie componente principale ale activităţii administraţiei publice centrale şi locale. Această activitate este minuţios reglementată de către legiuitorul român şi suscită un mare interes atât în doctrină, cât şi în practica administrativă şi judecătorească, dată fiind tendinţa de dezvoltare continuă a localităţilor din România, începând cu anul 1990.

Constatăm o creştere a numărului cererilor de autorizare a construcţiilor private cu destinaţia de locuinţe sau comercială, dar şi a numărului construcţiilor cu caracter public. Aceste din urmă construcţii pot fi: sedii ale autorităţilor şi instituţiilor publice, drumuri, străzi, autostrăzi, căi ferate, porturi, aeroporturi, lucrări de canalizare în localităţi etc.

Toate aceste lucrări de amenajare a teritoriului din intravilanul şi extravilanul localităţilor se desfăşoară după anumite reguli pe care trebuie să le respecte atât autorităţile publice, cât şi particularii.

Necesitatea abordării acestei problematici în cadrul dreptului administrativ reiese din faptul că normele legale care reglementează urbanismul şi amenajarea teritoriului aparţin acestei ramuri de drept. Dovada, în acest sens, o constituie însuşi specificul relaţiilor sociale care intervin în cadrul acestei activităţi între administraţia publică şi particulari şi care sunt reglementate prin norme ale dreptului administrativ. În aceste relaţii sociale, particularii se află în poziţie de subordonare faţă de autorităţile administraţiei publice care le ordonează activitatea.

Cu alte cuvinte, metoda de reglementare a acestor relaţii sociale este una autoritară şi ea este specifică dreptului administrativ sau, după unii autori[1], dreptului urbanismului (parte componentă a sferei dreptului administrativ, atât ca ramură de drept, cât şi ca disciplină juridică).

În fine, aşa cum am mai arătat, amenajarea teritoriului şi urbanismul reprezintă activităţi de bază ale administraţiei publice care trebuie studiate în cadrul acestei discipline. Altfel, există riscul ca aceste activităţi şi actele administraţiei publice adoptate sau emise pentru realizarea lor să nu fie studiate în profunzime şi însuşite de către studenţii facultăţilor de drept. O astfel de consecinţă pernicioasă ar trebui evitată, întrucât un absolvent al facultăţii de drept trebuie să aibă cunoştinţe complete

[1] A se vedea, de exemplu, *M. Duţu*, Dreptul urbanismului, Ed. Economică, Bucureşti, 1998.

despre normele dreptului administrativ şi despre toate segmentele principale ale activităţii administraţiei publice. Or, chiar dacă se încearcă a se contura o nouă disciplină de drept public având ca obiect de studiu amenajarea teritoriului şi urbanismul, o astfel de disciplină nu este prevăzută în planurile de învăţământ al facultăţilor de drept ori este prevăzută ca o disciplină facultativă sau opţională, deşi problematica abordată este de esenţa dreptului administrativ.

Importanţa activităţilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism rezultă din însăşi Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul[1] care prevede, în art. 7, că scopul principal al acestei activităţi îl constituie aplicarea pe teritoriul ţării a politicilor economice, sociale, ecologice şi culturale stabilite la nivel naţional şi local pentru asigurarea unei dezvoltări echilibrate a diferitelor zone ale ţării, urmărindu-se creşterea coeziunii şi eficienţei relaţiilor economice şi sociale dintre acestea. Aceeaşi lege prevede, în art. 10, că urbanismul are ca scop principal stimularea evoluţiei complexe a localităţilor, prin realizarea strategiilor de dezvoltare pe termen scurt, mediu şi lung.

Urbanismul este o activitate care cuprinde teritoriul localităţilor, spre deosebire de amenajarea teritoriului care se desfăşoară pe întreg teritoriul ţării, între aceste două activităţi existând o relaţie gen-specie, prima activitate incluzându-se în cea de-a doua.

Obiectivele principale ale amenajării teritoriului sunt următoarele[2]:

a) dezvoltarea economică şi socială echilibrată a regiunilor şi zonelor, cu respectarea specificului acestora;

b) îmbunătăţirea calităţii vieţii oamenilor şi colectivităţilor umane;

c) gestionarea în spiritul dezvoltării durabile a peisajului, componentă de bază a patrimoniului natural şi cultural şi a resurselor naturale;

d) utilizarea raţională a teritoriului, prin limitarea extinderii necontrolate a localităţilor şi conservarea terenurilor agricole fertile;

e) conservarea şi dezvoltarea diversităţii culturale.

Obiectivele principale ale urbanismului sunt următoarele[3]:

- îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă prin eliminarea disfuncţionalităţilor, asigurarea accesului la infrastructuri, servicii publice şi locuinţe convenabile pentru toţi locuitorii;
- crearea condiţiilor pentru satisfacerea cerinţelor specifice ale copiilor, vârstnicilor şi ale persoanelor cu handicap;
- utilizarea eficientă a terenurilor, în acord cu funcţiunile urbanistice adecvate;
- extinderea controlată a zonelor construite;
- protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului cultural construit şi natural;
- asigurarea calităţii cadrului construit, amenajat şi plantat din toate localităţile urbane şi rurale;
- protejarea localităţilor împotriva dezastrelor naturale.

---

[1] M.Of. nr. 373 din 10 iulie 2001.

[2] Art. 9 din Legea nr. 350/2001.

[3] Art. 13 din Legea nr. 350/2001.

Activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism trebuie să se desfăşoare pe baza următoarelor principii[1]:

a) principiul parteneriatului, prin care se înţelege stabilirea de relaţii între autorităţile administraţiei publice de specialitate şi persoane fizice şi juridice pentru punerea în aplicare a documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aprobate, potrivit legii;

b) principiul participării populaţiei în procesul de luare a deciziilor, potrivit căruia programele de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare urbanistică a localităţilor sunt aduse la cunoştinţa populaţiei care poate să-şi exprime opţiunile şi opiniile privind prevederile acestor programe, înainte de a fi aprobate de către autorităţile publice competente. În acest scop, se va publica procedura de desfăşurare a consultării populaţiei şi desfăşurarea anchetei publice cu privire la programele propuse de administraţia publică;

c) principiul transparenţei, potrivit căruia elaborarea, aprobarea şi punerea în aplicare a programelor de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare a localităţilor au loc pe baza unor proceduri publice, iar selectarea de către administraţia publică a partenerilor privaţi se face pe baza unor criterii obiective aduse la cunoştinţa tuturor celor interesaţi;

d) principiul descentralizării serviciilor publice, potrivit căruia o parte importantă a atribuţiilor administraţiei publice centrale în domeniul amenajării teritoriului şi urbanismului a fost transferată agenţilor publici locali ai acesteia care participă la elaborarea şi realizarea, în concret, a acestor activităţi;

e) principiul dezvoltării durabile, potrivit căruia deciziile privind amenajarea teritoriului şi urbanismul trebuie să asigure dezvoltarea, fără a compromite dreptul generaţiilor viitoare la existenţa şi dezvoltarea proprie.

Secţiunea a 2-a. Documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism

§1. Noţiunea, clasificarea şi conţinutul documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism

Potrivit art. 39 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, prin documentaţii de amenajare a teritoriului şi de urbanism se înţelege planurile de amenajare a teritoriului, planurile de urbanism şi Regulamentul general de urbanism, avizate şi aprobate, potrivit legii.

Documentaţiile de amenajare a teritoriului sunt următoarele[2]:

- planul de amenajare a teritoriului naţional;
- planul de amenajare a teritoriului zonal;
- planul de amenajare a teritoriului judeţean.

---

[1] Art. 5 din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 40 din Legea nr. 350/2001.

Documentaţiile de urbanism sunt următoarele[1]:
- planul urbanistic general şi regulamentul local aferent acestuia;
- planul urbanistic zonal şi regulamentul local aferent acestuia;
- planul urbanistic de detaliu.

Documentaţiile de amenajare a teritoriului cuprind propuneri cu caracter director care stabilesc strategiile şi direcţiile principale de evoluţie a unui teritoriu la diverse niveluri de complexitate. Propunerile cu caracter director sunt detaliate prin reglementări specifice în limitele teritoriilor administrative ale oraşelor şi comunelor. Prevederile cu caracter director cuprinse în documentaţiile de amenajare a teritoriului aprobate sunt obligatorii pentru toate autorităţile administraţiei publice, iar cele cu caracter de reglementare sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice şi juridice.

Documentaţiile de urbanism se referă la localităţile urbane şi rurale şi reglementează utilizarea terenurilor şi condiţiile de ocupare a acestora cu construcţii. Aceste documentaţii transpun, la nivelul localităţilor, propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului naţional, zonal şi judeţean.

Documentaţiile de urbanism au caracter de reglementare specifică şi stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităţilor şi părţilor din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare pentru eliberarea certificatelor de urbanism.

După aprobarea lor de către autorităţile publice competente, documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism devin acte administrative de autoritate cu caracter normativ.

În continuare, vom prezenta, în mod sumar, fiecare din aceste documentaţii de amenajare a teritoriului şi de urbanism.

Planul de amenajare a teritoriului naţional reprezintă sinteza programelor strategice sectoriale pe termen mediu şi lung pentru întreg teritoriul ţării. El este compus din următoarele secţiuni specializate: Căi de comunicaţie, Ape, Zone protejate, Reţeaua de localităţi, Zona de risc natural, Turismul, Dezvoltarea rurală [art. 41 alin. (4) din Legea nr. 350/2001]. Prin lege se pot aproba şi alte secţiuni.

Planul de amenajare a teritoriului zonal se realizează în vederea soluţionării unor probleme specifice ale unor teritorii. Aceste teritorii pot fi:
- intercomunale sau interorăşeneşti compuse din unităţi administrativ-teritoriale de bază: comune şi oraşe;
- interjudeţene, înglobând părţi din judeţe sau judeţe întregi;
- regionale, compuse din mai multe judeţe.

Planul de amenajare a teritoriului judeţean reprezintă expresia spaţială a programului de dezvoltare economico-socială a judeţului. Acestea se corelează cu Planul de amenajare a teritoriului naţional, cu Planul de amenajare a teritoriului zonal, cu programele guvernamentale sectoriale, precum şi cu alte programe de dezvoltare.

Relaţia dintre aceste documentaţii de amenajare a teritoriului rezultă din dispoziţiile art. 41 alin. (3) şi art. 42 alin. (2) din Legea nr. 350/2001, potrivit cărora prevederile Planului de amenajare a teritoriului naţional şi ale secţiunilor sale sunt obligatorii pentru adoptarea celorlalte planuri de amenajare a teritoriului, care le deta-

[1] Art. 45 din Legea nr. 350/2001.

liază, iar prevederile Planului de amenajare a teritoriului judeţean sunt obligatorii pentru celelalte planuri de urbanism, care le detaliază.

Potrivit art. 42 alin. (3) din Legea nr. 350/2001, fiecare judeţ trebuie să deţină Planul de amenajare a teritoriului judeţean şi să îl reactualizeze periodic, la 5-10 ani, în funcţie de politicile şi de programele de dezvoltare ale judeţului.

Planul urbanistic general are atât caracter director şi strategic, cât şi caracter de reglementare şi reprezintă principalul instrument de planificare operaţională, constituind baza legală pentru realizarea programelor şi acţiunilor de dezvoltare a localităţilor. Fiecare unitate administrativ-teritorială trebuie să îşi actualizeze[1] Planul urbanistic general la maximum 10 ani, în funcţie de evoluţia previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici, culturali şi a necesităţilor locale[2] [art. 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001]. Termenul de valabilitate a Planului urbanistic general se prelungeşte, pe bază de hotărâre a consiliului local (Consiliului General al Municipiului Bucureşti), până la intrarea în vigoare a noului plan urbanistic general, cu condiţia iniţierii demersurilor de elaborare (actualizare) a planului urbanistic general înainte de expirarea termenului de valabilitate[3] [art. 46 alin. (1^3) din Legea nr. 350/2001].

El cuprinde reglementări pe termen scurt, la nivelul întregii unităţi administrativ-teritoriale cu privire la următoarele aspecte[4]:

a) stabilirea şi delimitarea teritoriului intravilanului localităţilor;

b) stabilirea modului de utilizare a terenurilor din intravilan;

c) zonificarea funcţională[5] în corelaţie cu organizarea reţelei de circulaţie;

d) delimitarea zonelor afectate de servituţi publice[6];

e) modernizarea şi dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare;

---

[1] Actualizarea Planului urbanistic general reprezintă revizuirea reglementărilor urbanistice, a indicatorilor urbanistici propuşi şi a prevederilor planului iniţial prin aducerea acestora în acord cu legislaţia în vigoare, tendinţele de dezvoltare şi cerinţele de dezvoltare durabilă socioeconomice şi de mediu actuale, precum şi actualizarea listei de proiecte de investiţii necesare pentru implementarea viziunii de dezvoltare, în baza unor studii de specialitate şi a analizei gradului de implementare a planurilor urbanistice în vigoare şi a impactului acestora la nivelul localităţii, dacă este cazul [art. 46 alin. (1^6) din Legea nr. 350/2001].

[2] Art. 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

[3] Art. 46 alin. (1^3) din Legea nr. 350/2001.

[4] Art. 46 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[5] Potrivit anexei nr. 2 din Legea nr. 350/2001, zonificarea funcţională reprezintă acţiunea împărţirii teritoriului în zone funcţionale. Zona funcţională reprezintă parte din teritoriul unei localităţi în care, prin documentaţiile de amenajare a teritoriului şi urbanism, se determină funcţiunea dominantă existentă şi viitoare. Zona funcţională poate rezulta din mai multe părţi cu aceeaşi funcţiune dominantă, de exemplu: zona de locuit, zona activităţilor industriale, zona spaţiilor verzi etc.

[6] Servitutea publică reprezintă o sarcină impusă unui imobil pentru uzul unui alt imobil proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale. În anexa nr. 2 la Legea nr. 350/2001 este definită noţiunea de servitute de utilitate publică prin care se înţelege „sarcina impusă asupra unui imobil pentru uzul şi utilitatea unui imobil având un alt proprietar". În continuare, se precizează că „măsura de protecţie a bunurilor imobile publice nu poate fi opusă cererilor de autorizare decât dacă este conţinuta în documentaţiile de urbanism aprobate (având drept consecinţa o limitare administrativă a dreptului de proprietate)".

f) stabilirea zonelor protejate şi de protecţie a monumentelor istorice şi a siturilor arheologice reperate;

f[1]) zonele care au instituite un regim special de protecţie prevăzut în legislaţia în vigoare;

g) formele de proprietate şi circulaţia juridică a terenurilor;

h) precizarea condiţiilor de amplasare şi conformare a volumelor construite, amenajate şi plantate.

i) zonele de risc natural delimitate şi declarate astfel, conform legii, precum şi la măsurile specifice privind prevenirea şi atenuarea riscurilor, utilizarea terenurilor şi realizarea construcţiilor în aceste zone.

j) zone de risc datorate unor depozitării istorice de deşeuri.

Planul urbanistic general cuprinde şi unele prevederi pe termen mediu şi lung cu privire la următoarele probleme[1]:

a) evoluţia în perspectiva a localităţii;

b) direcţiile de dezvoltare funcţională în teritoriu;

c) traseele coridoarelor de circulaţie şi de echipare prevăzute în planurile de amenajare a teritoriului naţional, zonal şi judeţean.

d) zonele de risc natural delimitate şi declarate astfel, conform legii, precum şi la măsurile specifice privind prevenirea şi atenuarea riscurilor, utilizarea terenurilor şi realizarea construcţiilor în aceste zone.

e) lista principalelor proiecte de dezvoltare şi restructurare;

f) stabilirea şi delimitarea zonelor cu interdicţie temporară şi definitivă de construire;

g) delimitarea zonelor în care se preconizează operaţiuni urbanistice de regenerare urbană.

Planul urbanistic zonal are caracter de reglementare specifică, detailată şi asigură corelarea cu prevederile Planului urbanistic general a dezvoltării urbanistice complexe a unei zone delimitate din teritoriul localităţii.

Stabilirea zonelor pentru care se întocmesc planuri urbanistice zonale obligatorii se face, de regulă, în Planul urbanistic general[2].

Potrivit art. 47 alin. (3) din Legea nr. 350/2001, elaborarea Planului urbanistic zonal este obligatorie în cazul următoarelor zone ale localităţilor[3]:

a) zonelor centrale ale localităţilor;

b) zonelor construite protejate şi de protecţie a monumentelor;

---

[1] Art. 46 alin. (3) din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 47 alin. (4) din Legea nr. 350/2001.

[3] Elaborarea acestor planuri urbanistice zonale nu este obligatorie în situaţia în care planurile urbanistice generale reglementează condiţiile de autorizare a investiţiilor din zonele menţionate, cu excepţia zonelor construite protejate [art. 47 alin. (3[1]) din Legea nr. 350/2001]. În acest sens, este şi art. 31[2] din aceeaşi lege care prevede că „în baza prevederilor Planului urbanistic general, autorizaţiile de construire se emit direct pentru zonele pentru care există reglementări privind regimul juridic, economic şi tehnic al imobilelor, cuprinse în Regulamentul local de urbanism – R.L.U., aferent acestuia". În fine, art. 31[3] din Legea nr. 350/2001 prevede că „Zonele asupra cărora s-a instituit un anumit regim de protecţie sau interdicţie, care nu pot fi suficient reglementate prin Planul urbanistic general, se vor evidenţia (delimita) în cadrul acestuia în vederea detalierii prin planuri urbanistice zonale".

c) zonelor de agrement şi turism;
d) zonelor/parcurilor industriale, tehnologice şi zonelor de servicii;
e) parcelărilor, pentru divizarea în mai mult de 3 parcele;
f) infrastructurii de transport;
g) zonelor supuse restructurării sau regenerării urbane;
h) altor zone stabilite de autorităţile publice locale din localităţi, potrivit legii.

Planul urbanistic zonal cuprinde reglementări asupra unei zone a localităţii cu privire la următoarele aspecte[1]:

a) organizarea reţelei stradale;
b) organizarea arhitectural-urbanistică în funcţie de caracteristicile structurii urbane;
c) modul de utilizare a terenurilor;
d) dezvoltarea structurii edilitare;
e) statutul juridic şi circulaţia terenurilor;
f) protejarea monumentelor istorice şi servituţi în zonele de protecţie a acestora.

Reglementând aceste aspecte urbanistice ale localităţilor, în Planul urbanistic zonal se stabilesc, în baza analizei contextului social, istoric, urbanistic şi arhitectural, reguli cu privire la regimul de construire, funcţiunea zonei, înălţimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT)[2], procentul de ocupare a terenului (POT)[3], retragerea clădirilor faţă de aliniament şi distanţele faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei, caracteristicile arhitecturale ale clădirilor, materialele admise[4].

Planul urbanistic de detaliu are exclusiv caracter de reglementare specifică pentru o parcelă în relaţie cu parcelele învecinate [art. 48 alin. (1) teza I din Legea nr. 350/2001].

Planul urbanistic de detaliu se elaborează numai pentru reglementarea amănunţită a prevederilor stabilite prin Planul urbanistic general sau Planul urbanistic zonal[5]. Acest plan de urbanism nu poate, deci, modifica planurile de nivel superior, ci poate doar detalia modul specific de construire în raport cu funcţionarea zonei şi cu

---

[1] Art. 47 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[2] Coeficientul de utilizare a terenului (CUT) reprezintă raportul dintre suprafaţa construită desfăşurată (suprafaţa desfăşurată a tuturor planşeelor) şi suprafaţa parcelei inclusă în unitatea teritorială de referinţă. Nu se iau în calculul suprafeţei construite desfăşurate: suprafaţa subsolurilor cu înălţimea liberă de până la 1,80 m, suprafaţa subsolurilor cu destinaţie strictă pentru gararea autovehiculelor, spaţiile tehnice sau spaţiile destinate protecţiei civile, suprafaţa balcoanelor, logiilor, teraselor deschise şi neacoperite, teraselor şi copertinelor necirculabile, precum şi a podurilor neamenajabile, aleile de acces pietonal/carosabil din incintă, scările exterioare, trotuarele de protecţie (Anexa 2 la Legea nr. 350/2001).

[3] Procentul de ocupare a terenului (POT) reprezintă raportul dintre suprafaţa construită (amprenta la sol a clădirii sau proiecţia pe sol a perimetrului etajelor superioare) şi suprafaţa parcelei. Suprafaţa construită este suprafaţa construită la nivelul solului, cu excepţia teraselor descoperite ale parterului care depăşesc planul faţadei, a platformelor, scărilor de acces. Proiecţia la sol a balcoanelor a căror cotă de nivel este sub 3,00 m de la nivelul solului amenajat şi a logiilor închise ale etajelor se include în suprafaţa construită (Anexa 2 la Legea nr. 350/2001).

[4] Art. 47 alin. (5) din Legea nr. 350/2001.

[5] Art. 48 alin. (3) din Legea nr. 350/2001

identitatea arhitecturală a acesteia, în baza unui studiu de specialitate [art. 48 alin. (1), teza a II-a din Legea nr. 350/2001].

Prin acest plan urbanistic se detaliază cel puţin următoarele aspecte[1]: modul specific de construire în raport cu funcţionarea zonei şi cu identitatea arhitecturală a acesteia, în baza unui studiu de specialitate; retragerile faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei; procentul de ocupare a terenului; accesele auto şi pietonale; conformarea arhitectural-volumetrică; modul de ocupare a terenului; conformarea spaţiilor publice.

Deci, concluzionând, planurile urbanistice de detaliu trebuie să fie conforme cu Planul urbanistic general şi cu planurile urbanistice zonale, dacă există. De asemenea, prin planurile urbanistice zonale nu poate fi modificat, de regulă, Planul urbanistic general. Cu toate acestea, nu poate fi exclusă apariţia în perioada de valabilitate a Planului urbanistic general a unor situaţii neprevăzute la data aprobării acestei documentaţii urbanistice şi care reclamă alte soluţii decât cele oferite de respectiva documentaţie. Astfel, art. 32 alin. (1) lit. b) și d) din Legea nr. 350/2001 prevede că dacă condiţiile specifice ale amplasamentului ori natura obiectivelor de investiţii o impun, autoritatea publică locală are dreptul să condiţioneze, prin certificatul de urbanism, autorizarea investiţiei de elaborare şi aprobare de către autoritatea publică locală competentă a unui plan urbanistic zonal sau, după caz, a unui plan urbanistic de detaliu. În aceste situaţii, același articol de lege prevede, în alin. (5) lit. a) și b), că prin Planul urbanistic zonal se stabilesc reglementări noi cu privire la: regimul de construire, funcţiunea zonei, înălţimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), procentul de ocupare a terenului (POT), retragerea clădirilor faţă de aliniament şi distanţele faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei. De asemenea, aceleași prevederi legale dispun că prin Planul urbanistic de detaliu se stabilesc reglementări cu privire la accesurile auto şi pietonale, retragerile faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei, conformarea arhitectural-volumetrică, modul de ocupare a terenului, designul spaţiilor publice, după caz, reglementări cuprinse în ilustrarea urbanistică, parte integrantă din documentaţia de urbanism.

Aceste reglementări urbanistice noi trebuie să fie motivate în fapt şi în drept, pentru a nu da posibilitatea autorităților publice să adopte modificări arbitrare și abuzive ale documentațiilor de urbanism existente, lezând drepturile și interesele legitime ale cetățenilor care locuiesc în zona afectată de modificările respective[2].

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 48 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[2] În acest sens, a se vedea Curtea Constituțională, decizia nr. 49/2020 (M.Of. nr. 385 din 13 mai 2020), în care se arată că aceste modificări nu trebuie să permită o ingerință în drepturile și interesele legitime ale persoanelor, care nu răspunde vreunui imperativ de ordin public, expres și limitativ menționat la nivel legal. Altfel, se menționează în aceeași decizie, „persoanele fizice care locuiesc într-o zonă cu un anumit regim de construire în prealabil stabilit prin documentațiile de urbanism și certificatul de urbanism nu pot avea siguranța menținerii acestuia, cel puțin pentru o perioadă rezonabilă de timp" (parag. 58).

Cu alte cuvinte, modificarea sau completarea Planului urbanisitic general prin adoptarea unor planuri urbanistice zonale sau de detaliu poate avea loc numai în limitele legii şi în conformitate cu interesul public, nu doar în scopul satisfacerii unor interese personale ale investitorilor imobiliari, cum se întâmplă frecvent în practică, pentru că una dintre condiţiile de valabilitate a oricărui act administrativ, deci şi a planului urbanistic, este conformitatea acestuia cu scopul legii (interesul public). În acest sens, art. 10 din Legea nr. 350/2001 prevede că „urbanismul are ca principal scop stimularea evoluţiei complexe a localităţilor, prin elaborarea şi implementarea strategiilor de dezvoltare spaţială, durabilă şi integrată, pe termen scurt, mediu şi lung". De asemenea, printre obiectivele activităţii de urbanism, menţionate în art. 13 din această lege[1], se află şi „asigurarea calităţii cadrului construit, amenajat şi plantat din toate localităţile urbane şi rurale". Or, numai respectându-se scopul legii, se poate asigura un echilibru rezonabil între interesele comunităţii şi cele individuale, în caz contrar, modificarea regulilor urbanistice prin planuri urbanistice zonale va leza în mod grav exercitarea în condiţii de normalitate a dreptului la viaţă intimă, privată şi de familie al locuitorilor din zona afectată. Din nefericire, în practică întâlnim, însă, situaţii în care se aprobă planuri urbanistice zonale prin care se modifică regimul de înălţime a construcţiilor, permiţându-se autorizarea construirii de blocuri de locuinţe chiar şi cu 10 etaje în cartiere de locuinţe rezidenţiale în care, potrivit Planului urbanistic general, regimul de înălţime este „parter plus unu sau două etaje". În mod evident, o asemenea reglementare urbanistică nouă nu poate fi justificată prin prisma interesului comunităţii, ci urmăreşte doar satisfacerea interesului investitorului constând în profitul preconizat al investiţiei sale, cu sacrificarea dreptului la viaţa privată şi de familie a locuitorilor din zona respectivă.

Cu titlu special, art. 46 alin. (5) din Legea nr. 350/2001 prevede că prin Planul urbanistic general se identifică zone pentru care se pot institui reglementări[2] ce nu pot fi modificate prin planuri urbanistice zonale sau planuri urbanistice de detaliu şi de la care nu se pot acorda derogări. Din această categorie fac parte, în mod obligatoriu,

---

[1] Art. 13 din Legea nr. 350/2001 are următorul conţinut:

„Principalele obiective ale activităţii de urbanism sunt următoarele:

a) îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă prin eliminarea disfuncţionalităţilor, asigurarea accesului la infrastructuri, servicii publice şi locuinţe convenabile pentru toţi locuitorii;

b) crearea condiţiilor pentru satisfacerea cerinţelor speciale ale copiilor, vârstnicilor şi ale persoanelor cu handicap;

c) utilizarea eficientă a terenurilor, în acord cu funcţiunile urbanistice adecvate; extinderea controlată a zonelor construite;

d) protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului cultural construit şi natural;

e) asigurarea calităţii cadrului construit, amenajat şi plantat din toate localităţile urbane şi rurale;

f) protejarea localităţilor împotriva dezastrelor naturale".

[2] Aceste reglementări se formulează cu claritate în Regulamentul local de urbanism aferent Planului urbanistic general [art. 46 alin. (5), ultima parte din Legea nr. 350/2001].

zonele asupra cărora este instituit un regim special de protecţie prevăzut în legislaţia în vigoare[1]. De asemenea, art. 46 alin. (7) din Legea nr. 350/2001 prevede că, în vederea unei utilizări coerente şi raţionale a teritoriului localităţilor, zonele cu coeficienţi de utilizare a terenului (CUT) cu valoare mai mare de 4 se stabilesc numai prin Planul urbanistic general şi regulamentul local aferent.

Încheiem prezentarea acestor documentaţii urbanistice cu precizarea că Regulamentul local de urbanism pentru întreaga unitate administrativ-teritorială, aferent Planului urbanistic general sau aferent Planului urbanistic zonal, cuprinde şi detaliază prevederile referitoare la modul concret de utilizare a terenurilor, precum şi de amplasare, dimensionare şi realizare a volumelor construite, amenajărilor şi plantaţiilor, materiale şi culori, pe zone, în conformitate cu caracteristicile arhitectural-urbanistice ale acestora, stabilite în baza unui studiu de specialitate [art. 49 alin. (2) din Legea nr. 350/2001].

§2. Procedura adoptării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism

Această procedură include elaborarea proiectelor documentaţiilor respective, avizarea şi adoptarea acestora de către autorităţile publice competente, potrivit legii.

În cadrul acestei proceduri autorităţile administraţiei publice locale şi centrale au atât competenţe exclusive, cât şi competenţe partajate. Astfel, de exemplu, potrivit art. 50 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, iniţiativa elaborării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism aparţine exclusiv autorităţilor administraţiei publice locale, respectiv consiliilor locale (în calitate de autorităţi deliberative) şi primarilor (în calitate de autorităţi executive). Totuşi, elaborarea planurilor urbanistice zonale şi de detaliu, cu anumite excepţii, poate fi iniţiată şi de persoanele fizice sau juridice interesate[2], elaborarea lor fiind finanţată de aceste persoane[3] .

În ce priveşte atribuţiile administraţiei publice centrale în acest domeniu, art. 15 lit. c) C.admin. prevede că Guvernul îndeplineşte funcţia de reglementare prin care asigură elaborarea cadrului normativ şi instituţional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice. În acest sens, Guvernul avizează Planul de amenajare a teritoriului naţional şi îl supune spre aprobare Parlamentului care, odată aprobat, devine lege[4].

---

[1] Art. 46 alin. (6) din Legea nr. 350/2001.

[2] A se vedea art. 50 alin. (2) din Legea nr. 350/2001.

[3] A se vedea, în acest sens, art. 54 alin. (2) care prevede că „planurile urbanistice zonale şi planurile urbanistice de detaliu, cu excepţia celor prevăzute la alin. (1), se finanţează de persoanele juridice sau persoanele fizice interesate". La rândul său, alin. (1) al acestui articol de lege prevede că „planurile urbanistice zonale pentru zone centrale, zone protejate în integralitatea lor şi zone de protecţie a monumentelor, precum şi planurile urbanistice zonale şi de detaliu privind realizarea unor obiective de interes public se finanţează din bugetul de stat ori din bugetele locale".

[4] A se vedea Anexa 1 la Legea nr. 350/2001.

De asemenea, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării şi Administraţiei are următoarele atribuţii[1] în domeniul elaborării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi urbanismului:

- elaborează, sub coordonarea primului-ministru, Strategia de dezvoltare teritorială a României şi a politicilor publice în conformitate cu obiectivele acesteia;
- elaborează secţiunile Planului de amenajare a teritoriului naţional;
- elaborează Planul de amenajare a teritoriului zonal regional, structurat în secţiuni pentru fiecare regiune de dezvoltare, care fundamentează planurile de dezvoltare regională;
- elaborează Regulamentul general de urbanism;

avizează proiectele de acte normative referitoare la activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism;

- colaborează cu ministerele, precum şi cu celelalte organe ale administraţiei publice centrale, pentru fundamentarea, din punct de vedere al amenajării teritoriului şi al urbanismului, a programelor strategice sectoriale;
- colaborează cu consiliile pentru dezvoltare regională, cu consiliile judeţene şi consiliile locale, precum şi urmărirea modului în care se aplică programele guvernamentale, Strategia de dezvoltare teritorială şi liniile directoare ale acesteia, planurile de amenajarea teritoriului şi urbanism, la nivel regional, judeţean şi local.
- avizează documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism, potrivit competentelor stabilite prin prezenta lege.

În fine, consiliile locale avizează sau aprobă, după caz, documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism ale localităţilor, iar primarul asigură elaborarea planurilor urbanistice şi le supune spre aprobare consiliului local [art. 129 alin. (6) lit. c) şi art. 155 alin. (5) lit. f) C.admin.].

Una dintre condiţiile prealabile adoptării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism o constituie participarea cetăţenilor la această procedură care asigură dreptul la informare[2] şi consultare[3] a publicului în toate etapele procesului decizional cu privire la aceste documentaţii[4].

---

[1] A se vedea art. 18 alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

[2] Potrivit art. 59 din Legea nr. 350/2001, informarea publicului este activitatea prin care autorităţile administraţiei publice fac publice:

a) obiectivele dezvoltării economico-sociale privind amenajarea teritoriului şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor;

b) conţinutul strategiilor de dezvoltare teritorială şi a documentaţiilor de urbanism care urmează a fi supuse aprobării, precum şi al documentaţiilor aprobate, potrivit legii;

c) rezultatele consultării publicului;

d) deciziile adoptate;

e) modul de implementare a deciziilor.

[3] Potrivit art. 60 din Legea nr. 350/2001, consultarea publicului este procesul prin care autorităţile administraţiei publice centrale şi locale colectează şi iau în considerare opţiunile şi opiniile publicului privind obiectivele dezvoltării economico-sociale privind amenajarea teritoriului şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor, prevederile strategiilor de dezvoltare teritorială şi ale programelor de amenajare a teritoriului şi de dezvoltare urbanistică a localităţilor.

[4] Art. 57 din Legea nr. 350/2001.

Informarea şi consultarea populaţiei reprezintă drepturi recunoscute de lege cetăţenilor, care le pot exercita, în mod individual sau prin asociere, iar, corelativ acestor drepturi, autorităţile administraţiei publice centrale şi locale au obligaţia de a asigura organizarea şi desfăşurarea procesului de participare a populaţiei la activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism.

O altă condiţie prealabilă adoptării documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism o reprezintă avizarea acestora. Astfel, potrivit legii, acest aviz se emite, după cum urmează[1]:

Planul de amenajare a teritoriului naţional se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, se avizează de către Guvern şi se aprobă de către Parlament, devenind lege.

Planul de amenajare a teritoriului zonal regional se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, se avizează de către acelaşi minister şi alte ministere şi se aprobă de către Guvern.

Planul de amenajare a teritoriului zonal se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, se avizează de către acelaşi minister şi alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliile judeţene şi locale (de exemplu, Planul regional sau interjudeţean, Planul interorăşenesc sau intercomunal, Planul periurban al principalelor municipii şi oraşe).

Planul de amenajare a teritoriului judeţean se elaborează de către preşedintele consiliului judeţean, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, de alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliul judeţean sau Consiliul General al Municipiului Bucureşti, după caz.

Planul urbanistic general al municipiului şi regulamentul local aferent acestuia se elaborează de către primarul municipiului, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, de alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliul municipal.

Planul urbanistic general al oraşului şi comunei şi regulamentul local aferent acestuia se elaborează de către primarul localităţii respective, se avizează de către consiliul judeţean, de alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de consiliul local al oraşului sau al comunei. Planul urbanistic general al localităţilor în care există staţiuni balneare sau turistice declarate, potrivit legii, se avizează şi de către Ministrul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice.

Planurile urbanistice zonale referitoare la zona centrală a municipiului şi alte zone funcţionale de interes, planurile urbanistice referitoare la zonele protejate[2] ori asupra cărora s-a instituit un tip de restricţie, precum şi regulamentele locale aferente aces-

---

[1] A se vedea anexa nr. 1 a Legii nr. 350/2001.

[2] Zona protejată reprezintă o zonă naturală ori construită, delimitată geografic şi(sau) topografic, determinată de existenţa unor valori de patrimoniu natural şi (sau) cultural a căror protejare prezintă un interes public şi declarată ca atare pentru atingerea obiectivelor specifice de conservare şi reabilitare a valorilor de patrimoniu. Statutul de zonă protejată creează asupra imobilelor din interiorul zonei servituţi de intervenţie legate de desfiinţare, modificare, funcţionalitate, distanţe, înălţime, volumetrie, expresie arhitecturală, materiale, finisaje, împrejmuiri, mobilier urban, amenajări şi plantaţii şi este stabilit prin documentaţii de urbanism specifice aprobate (anexa nr. 2 din Legea nr. 350/2001).

tora se elaborează de către primarul localităţii din care face parte zona respectivă, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, consiliul judeţean, alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către consiliul local.

Planul de urbanism al zonei centrale a municipiului Bucureşti şi al altor zone funcţionale de interes din acest municipiu, precum şi regulamentele locale aferente acestora se elaborează de către primarul municipiului Bucureşti, se avizează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, alte organisme centrale şi locale interesate şi se aprobă de către Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

Planul urbanistic al zonei centrale a oraşului, satului şi al altor zone funcţionale de interes din cadrul acestor localităţi, precum şi regulamentele locale aferente acestora se elaborează de către primarii localităţilor respective, se avizează de către consiliul judeţean, alte organisme centrale şi teritoriale interesate şi se aprobă de către consiliile locale orăşeneşti sau comunale.

Planul urbanistic de detaliu pentru imobilele clasate în lista monumentelor istorice sau, care se amplasează în zone protejate se elaborează de către primarul localităţii, se avizează de către Ministerul Culturii, consiliul judeţean, alte organisme centrale şi teritoriale interesate şi se aprobă de către consiliul local. Planul urbanistic de detaliu pentru realizarea altor investiţii decât cele menţionate se avizează numai de către organismele teritoriale interesate.

În fine, Regulamentul general de urbanism se elaborează de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, se avizează de către acelaşi minister, alte organisme centrale şi teritoriale interesate şi se aprobă de către Guvern.

După aprobare, planurile de amenajare a teritoriului şi de urbanism împreună cu regulamentele locale aferente au caracter obligatoriu pentru toate persoanele fizice şi juridice, precum şi pentru autorităţile publice, Planul de amenajare a teritoriului naţional devenind lege, iar celelalte documentaţii devenind acte administrative cu caracter normativ. În acest sens, precizăm că şi Planul urbanistic de detaliu, chiar dacă se referă la o singură parcelă, are caracter normativ, întrucât, pe de-o parte, generează reguli urbanistice cu caracter general, aplicabile oricărei persoane care înţelege să construiască pe terenul respectiv, iar, pe de altă parte, acest act administrativ nu dă naştere dreptului de construire în favoarea proprietarului terenului în cauză. Dreptul de construire[1] se dobândeşte şi poate fi exercitat prin şi în conformitate cu autorizaţia de construire, care trebuie emisă cu respectarea regulilor prevăzute în aceste documentaţii urbanistice, inclusiv în planul urbanistic de detaliu, dacă un asemenea plan există, adică a fost aprobat de către consiliul local în a cărui rază de competenţă se află terenul studiat.

Pentru elaborarea şi avizarea documentaţiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism, în cadrul aparatului propriu al consiliului judeţean, municipal sau orăşenesc şi al Consiliului General al Municipiului Bucureşti se organizează şi funcţionează structuri specializate în acest domeniu, conduse de arhitectul-şef al judeţului, al municipiului sau al oraşului, respectiv de arhitectul-şef al municipiului Bucureşti.

---

[1] Acest drept este prevăzut de art. 31[1] alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

De asemenea, pentru îmbunătăţirea calităţii deciziei referitoare la dezvoltarea spaţială durabilă, pe lângă fiecare consiliu judeţean, primărie municipală şi orăşenească, respectiv Primăria Municipiului Bucureşti, funcţionează Comisia tehnică de amenajare a teritoriului şi de urbanism, organ consultativ cu atribuţii de avizare, expertizare tehnică şi consultanţă[1].

Comisia tehnică este formată din specialişti în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului, secretariatul acestei comisii fiind asigurat de către structura de specialitate a primăriei din subordinea arhitectului-şef. Componenţa nominală şi regulamentul de funcţionare ale comisiei tehnice se aprobă de consiliul judeţean, consiliul local municipal, orăşenesc, respectiv de Consiliul General al Municipiului Bucureşti, după caz, la propunerea preşedintelui consiliului judeţean, primarului, respectiv a primarului general al municipiului Bucureşti, pe baza recomandărilor asociaţiilor profesionale din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului, construcţiilor, ale instituţiilor de învăţământ superior şi ale arhitectului-şef.

Comisia tehnică fundamentează din punct de vedere tehnic decizia structurii de specialitate din cadrul autorităţii locale desemnată să emită avizul pentru documentaţiile de amenajare a teritoriului şi de urbanism, precum şi pentru studiile de fundamentare sau cercetările prealabile. La şedinţele Comisiei tehnice nu pot participa, la luarea deciziilor, membrii care au calitatea de autor al documentaţiilor (proiectelor) supuse avizării.

Potrivit art. 38 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, documentaţiile de urbanism şi de amenajare a teritoriului se semnează de profesionişti calificaţi în domeniu, prin licenţă sau studii postuniversitare de specialitate acreditate conform legii, precum şi de alţi profesionişti cu drept de semnătură[2].

Secţiunea a 3-a. Autorizarea construcţiilor

§1. Categorii de lucrări care nu pot fi executate fără autorizaţie de construire şi excepţiile de la această regulă

Unul din principalele obiective ale activităţii de urbanism îl constituie asigurarea calităţii cadrului construit, amenajat şi plantat din toate localităţile urbane şi rurale. Pentru realizarea acestui obiectiv este necesară respectarea unei anumite discipline în domeniul executării construcţiilor. Regulile în materia construcţiilor sunt prevăzute de lege şi sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice şi juridice, precum şi pentru autorităţile publice. Punerea în aplicare şi respectarea acestor reglementări legale se asigură de către administraţia publică prin organele sale competente în acest domeniu.

Mijlocul juridic de bază prin care autorităţile publice acţionează pentru respectarea disciplinei în construcţii îl reprezintă actul administrativ de autoritate con-

---

[1] Art. 37 alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

[2] Potrivit art. 38 alin. (3) din Legea nr. 350/2001, specialiştii calificaţi în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului care dobândesc dreptul de semnătură se înscriu în Tabloul naţional al urbaniştilor.

stitutiv de drepturi şi obligaţii pentru anumite persoane, dar şi actul administrativ de sancţionare, în cazul nerespectării dispoziţiilor legale sau administrative în domeniul construcţiilor.

Din prima categorie de acte face parte autorizaţia de construire, iar din cea de a doua categorie face parte procesul-verbal de sancţionare a contravenţiilor în domeniul construcţiilor.

Activitatea de realizare şi desfiinţare a construcţiilor este reglementată de Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată[1] care instituie în art. 1 alin. (2) principiul potrivit căruia construcţiile, indiferent de natura lor, se pot realiza numai pe baza şi cu respectarea autorizaţiei de construire sau de desfiinţare, emisă la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil-teren sau construcţie. Aceste reglementări sunt prevăzute în legile speciale, dar şi în Codul civil care completează dispoziţiile acestor legi în privinţa amplasării construcţiilor ca, de exemplu: regulile privind servitutea de vedere, picătura streşinilor, distanţa între construcţii etc.

Legea nr. 50/1991, republicată, reglementează în mod expres atât lucrările de construire care trebuie autorizate în prealabil, cât şi lucrările care pot fi executate fără autorizaţie de construire.

Astfel, potrivit art. 3 din această lege, nu pot fi executate fără autorizaţie de construire următoarele lucrări:

a) lucrări de construire, reconstruire, consolidare, modificare, extindere, reabilitare, schimbare de destinaţie sau de reparare a construcţiilor de orice fel, precum şi a instalaţiilor aferente acestora;

b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum şi orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege – monumente, ansambluri, situri – inclusiv la anexele acestora, identificate în acelaşi imobil – teren şi/sau construcţii, la construcţii amplasate în zone de protecţie a monumentelor şi în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcţii cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentaţii de urbanism aprobate;

c) lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare şi reabilitare privind căile de comunicaţie de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, reţelele şi dotările tehnico-edilitare, lucrările hidrotehnice, amenajările de albii, lucrările de îmbunătăţiri funciare, lucrările de instalaţii de infrastructură, lucrările pentru noi capacităţi de producere, transport, distribuţie a energiei electrice şi (sau) termice, precum şi de reabilitare şi retehnologizare a celor existente;

d) împrejmuiri şi mobilier urban, amenajări de spaţii verzi, parcuri, locuri de joacă şi agrement, pieţe şi alte lucrări de amenajare a spaţiilor publice;

e) lucrări de foraje şi excavări necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice şi a prospecţiunilor geologice, proiectarea şi deschiderea exploatărilor de cariere şi balastiere, a sondelor de gaze şi petrol, precum şi a altor exploatări de suprafaţă, subterane sau subacvatice;

---

[1] M.Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

f) lucrări, amenajări şi construcţii cu caracter provizoriu necesare în vederea organizării executării lucrărilor, în condiţiile prevăzute la art. 7 alin. (1) şi (1^3);

g) organizarea de tabere de corturi, căsuţe sau de rulote;

h) lucrări de construcţii cu caracter provizoriu: chioşcuri, tonete, cabine, spaţii de expunere, corpuri şi panouri de afişaj, firme şi reclame, copertine şi pergole situate pe căile şi spaţiile publice, anexe gospodăreşti, precum şi anexele gospodăreşti ale exploataţiilor agricole situate în extravilan;

i) cimitire – noi şi extinderi.

În schimb, potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, pot fi executate fără autorizaţie de construire (desfiinţare) următoarele lucrări care nu modifică structura de rezistenţă şi (sau) aspectul arhitectural al construcţiilor, cu excepţia cazurilor în care acestea se execută la construcţiile monumente istorice sau aflate în zona de protecţie a monumentelor istorice:

a) reparaţii la împrejmuiri, atunci când nu se schimbă forma acestora şi materialele din care sunt executate;

b) reparaţii la acoperişuri, învelitori sau terase, atunci când nu se schimbă forma acestora;

c) reparaţii şi înlocuiri de tâmplărie interioară;

d) reparaţii şi înlocuiri de tâmplărie exterioară, dacă se păstrează forma, dimensiunile golurilor şi tâmplăriei, inclusiv în situaţia în care se schimbă materialele din care sunt realizate respectivele lucrări;

e) reparaţii şi înlocuiri de sobe de încălzit şi ale coşurilor de fum aferente;

f) tencuieli, zugrăveli, vopsitorii, placaje şi alte finisaje interioare, precum şi pardoseli interioare;

g) reparaţii la tencuieli, zugrăveli, vopsitorii, placaje şi alte finisaje exterioare, dacă nu se modifică elementele de faţadă şi culorile clădirilor;

h) reparaţii sau înlocuiri la instalaţiile interioare, precum şi reparaţii la branşamentele şi racordurile exterioare, de orice fel, aferente construcţiilor, în limitele proprietăţii;

i) montarea sistemelor locale de încălzire şi de preparare a apei calde menajere, precum şi montarea aparatelor individuale de climatizare şi/sau de contorizare a consumurilor de utilităţi;

j) lucrări de reparaţii, înlocuiri ori reabilitări, fără modificarea calităţii şi formei arhitecturale a elementelor de faţadă, astfel:

1. trotuare, ziduri de sprijin ori scări de acces, terase exterioare;

2. lucrări de reabilitare energetică a anvelopei şi/sau a acoperişului – dacă nu se schimbă sistemul constructiv al acestuia, respectiv terasă/şarpantă – la clădiri de locuit individuale cu cel mult 3 niveluri;

k) lucrări de întreţinere periodică şi reparaţii curente la infrastructura de transport şi la instalaţiile aferente;

l)-m) abrogate;

n) modificări de compartimentare nestructurală, demontabilă, realizată din materiale uşoare;

o) schimbarea de destinaţie, numai în situaţia în care pentru realizarea acesteia nu sunt necesare lucrări de construire/desfiinţare pentru care legea prevede emiterea

autorizaţiei de construire/desfiinţare, cu încadrarea în prevederile documentaţiilor de urbanism aprobate;

p) introducerea de reţele şi echipamente de comunicaţii electronice în infrastructurile fizice subterane existente, construite cu această destinaţie, precum şi introducerea de reţele şi echipamente de comunicaţii electronice în infrastructurile fizice interioare existente;

q) lucrări de intervenţii în scopul implementării măsurilor necesare conform legislaţiei prevenirii şi stingerii incendiilor în vigoare, respectiv executarea instalaţiilor specifice prevenirii şi stingerii incendiilor, în vederea obţinerii autorizaţiei de securitate la incendiu;

r) lucrări de plantare a perdelelor forestiere de protecţie şi împăduriri pe terenuri degradate;

s) lucrări de construcţii funerare subterane şi supraterane, cu avizul administraţiei cimitirului;

ş) lucrări pentru amplasarea de structuri uşoare demontabile pentru acoperirea terenurilor de sport existente sau destinate desfăşurării evenimentelor culturale care vor fi realizate în baza unui aviz de amplasare.

§2. Procedura autorizării construcţiilor

2.1. Competenţa autorităţilor administraţiei publice locale în materia autorizării construcţiilor

Aşa cum am arătat, Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, stabileşte în art. 1 principiul potrivit căruia executarea lucrărilor de construcţii poate avea loc pe baza unei autorizaţii de construire sau de desfiinţare a construcţiilor.

Autorizaţia de construire este definită de lege ca fiind actul final de autoritate al administraţiei publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcţii corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea şi postutilizarea construcţiilor [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Deşi legea nu defineşte decât autorizaţia de construire, pentru identitate de raţiune, considerăm că şi autorizaţia de desfiinţare a construcţiilor are aceeaşi natură juridică, adică reprezintă un act de autoritate al administraţiei publice locale.

Autorizaţia de construire sau de desfiinţare a construcţiilor se emite la solicitarea deţinătorului titlului de proprietate asupra unui imobil teren şi (sau) construcţii ori a altui act care conferă dreptul de construire sau de desfiinţare a construcţiilor. Astfel, de exemplu, se poate solicita emiterea unei autorizaţii de construire de către titularul unui drept de concesiune asupra unui teren.

Autorizaţiile de construire (desfiinţare) se emit de către autorităţile administraţiei publice locale[1]. Astfel, preşedinţii consiliilor judeţene emit autorizaţii, cu avizul primarilor[2], pentru lucrările care se execută:

---

[1] Art. 4 din Legea nr. 50/1991, republicată şi modificată prin O.G. nr. 122/2004 (M.Of. nr. 1152 din 6 decembrie 2004).

[2] Potrivit art. 4 alin. (1) lit. a[1]) din Legea nr. 50/1991, republicată, în situaţiile excepţionale în care lucrările se execută la imobile situate pe raza unităţilor administrativ-teritoriale unde

a) pe terenuri care depăşesc limita unei unităţi administrativ-teritoriale;

b) în intravilanul şi extravilanul unităţilor administrativ-teritoriale ale căror primării nu au niciun angajat – funcţionar public cu atribuţii în domeniul urbanismului, amenajării teritoriului şi autorizării executării lucrărilor de construcţii, în structurile de specialitate organizate conform legii;

Primarii municipiilor emit autorizaţii pentru lucrările de construire care se execută în limitele teritoriului administrativ al acestora, indiferent de situarea acestor construcţii în intravilanul sau extravilanul localităţilor.

Primarul general al municipiului Bucureşti emite autorizaţii, cu avizul primarilor de sectoare, pentru lucrările care se execută:

a) executarea lucrărilor de construcţii pentru investiţii ce se realizează pe terenuri care depăşesc limita administrativ-teritorială a unui sector şi (sau) care se realizează în extravilan;

b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum şi orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care vor fi executate la: clădiri, construcţii sau părţi din construcţii împreună cu instalaţiile, componentele artistice, parte integrantă din acestea, împreună cu terenul aferent delimitat topografic, inclusiv la anexele acestora, precum şi alte construcţii, identificate în cadrul aceluiaşi imobil, clasate individual ca monument potrivit Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, imobile teren şi (sau) construcţii, identificate prin număr cadastral, amplasate în zone construite protejate stabilite potrivit legii, clădiri cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentaţii de urbanism aprobate, imobile teren şi (sau) construcţii, identificate prin număr cadastral, cuprinse în parcelările incluse în Lista monumentelor istorice;

c) lucrări de modernizare, reabilitare, extindere de reţele edilitare municipale, de transport urban subteran sau de suprafaţă, de transport şi distribuţie pentru: apă (canal), gaze, electrice, termoficare, comunicaţii – inclusiv fibră optică, executate pe domeniul public sau privat al municipiului Bucureşti, precum şi lucrări de modernizare şi/sau reabilitare de străzi, care sunt în administrarea Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

Primarii sectoarelor municipiului Bucureşti emit autorizaţii pentru toate categoriile de construcţii şi amenajări urbanistice din cadrul sectoarelor, cu excepţia acelor lucrări a căror autorizare este dată de lege în competenţa primarului general, inclusiv branşamente şi racorduri aferente reţelelor edilitare.

Primarii oraşelor şi comunelor, care au în aparatul de specialitate angajaţi – funcţionari publici cu atribuţii în domeniul urbanismului, amenajării teritoriului şi autorizării executării lucrărilor de construcţii, emit autorizaţii de construire pentru

---

consiliul local este dizolvat şi primarul nu îşi poate exercita atribuţiile (ca urmare a încetării sau suspendării mandatului în condiţiile legii sau în situaţia în care faţă de primar au fost dispuse potrivit legii penale măsuri preventive, altele decât cele care determină suspendarea mandatului şi care fac imposibilă exercitarea de către acesta a atribuţiilor prevăzute de lege), autorizaţia de construire va fi emisă de către preşedintele consiliului judeţean, cu avizul prealabil al secretarului unităţii administrativ-teritoriale.

lucrările ce se execută în limitele teritoriului administrativ al acestora şi la construcţiile reprezentând monumente istorice clasate sau aflate în procedura de clasare, cu avizul conform al Ministerului Culturii şi Cultelor, pe baza documentaţiilor de urbanism avizate şi aprobate conform legi şi cu avizul arhitectului-şef al judeţului.

Prin excepţie, art. 4 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că executarea anumitor lucrări (de foraje necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice şi a prospecţiunilor geologice, proiectarea şi deschiderea exploatărilor de gaze şi petrol, a altor exploatări subacvatice, precum şi a lucrărilor de construire a reţelelor submarine de transport energetic şi de comunicaţii, în marea teritorială, zona contiguă sau zona economică exclusivă a Mării Negre, după caz) este permisă în baza actului de autoritate al autorităţii competente desemnate prin legea specială, care ţine loc de autorizaţie de construire (desfiinţare) şi se emite în condiţiile legislaţiei specifice din domeniul gazelor, petrolului, energiei electrice şi comunicaţiilor, din care fac parte lucrările, după caz.

Autorizaţia de construire se emite în temeiul şi cu respectarea prevederilor documentaţiilor de urbanism şi de amenajare a teritoriului, avizate şi aprobate, potrivit legii.

2.2. Formalităţi procedurale anterioare emiterii autorizaţiei de construire

Autorizaţia de construire se emite pe baza unor formalităţi procedurale prealabile, şi anume: avize, certificat de urbanism, proiect de execuţie etc. Pentru facilitarea obţinerii acestor avize de către persoanele interesate, art. 45 alin. (1^1) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că autorităţile administraţiei publice de la nivel judeţean şi de la nivelul municipiilor reşedinţă de judeţ competente au obligaţia de a organiza, în cadrul structurilor de specialitate, Comisia pentru acord unic, în vederea obţinerii, contra cost, în condiţiile legii, la cererea solicitantului, a avizelor şi acordurilor necesare autorizării executării lucrărilor de construcţii prin emiterea acordului unic, pe baza documentaţiei pentru autorizarea executării lucrărilor de construire (desfiinţare), însoţită de documentaţiile tehnice de avizare specifice, depuse în format electronic. Pentru celelalte autorităţi ale administraţiei publice locale, constituirea Comisiei pentru acord unic este opţională [art. 45 alin. (1^2) din Legea nr. 50/1991, republicată]. În fine, art. 45 alin. (1^3) din aceeaşi lege lasă posibilitatea persoanelor interesate de a apela la serviciile acestei Comisii ori de a obţine personal sau prin mandatar avizele şi acordurile prevăzute de lege, anterior depunerii documentaţiei tehnice pentru autorizarea construcţiei.

În continuare, ne vom referi la unele dintre aceste formalităţi procedurale anterioare emiterii autorizaţiei de construire.

2.2.1. Avize şi acorduri

Astfel, potrivit art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, republicată, preşedinţii consiliilor judeţene emit autorizaţii de construire, cu avizul primarilor, pentru realizarea construcţiilor care depăşesc limitele unei unităţi administrativ-teritoriale.

Alte formalităţi procedurale anterioare sunt prevăzute de art. 24 din Normele metodologice[1] de aplicare a Legii nr. 50/1991, potrivit căruia investitorii trebuie să obţină, în vederea constituirii documentaţiei tehnice pentru emiterea autorizaţiei de construire, avizele şi acordurile furnizorilor (administratorilor) de utilităţi urbane (alimentare cu apă, canalizare, electricitate, gaze, termoficare, telecomunicaţii, salubritate, transport urban), menţionate în certificatul de urbanism.

Pentru autorizarea investiţiilor care nu se supun procedurii de evaluare a impactului asupra mediului este necesar punctul de vedere (avizul) autorităţii competente pentru protecţia mediului. Dacă investiţiile ce urmează să fie autorizate se supun acestei proceduri, este necesar acordul autorităţii de mediu în care sunt indicate efectele negative ale investiţiilor asupra calităţii vieţii şi măsurile corespunzătoare de contracarare a acestor efecte[2].

De asemenea, în anumite situaţii, art. 27 din Normele metodologice prevede că, pentru autorizarea lucrărilor de construire, este necesar şi acordul vecinilor, adică al proprietarilor imobilelor situate în proximitatea viitoarei construcţii. Acest acord[3] este necesar în următoarele trei situaţii:

- pentru construcţiile noi, amplasate adiacent construcţiilor existente sau în imediata lor vecinătate, dar numai dacă sunt necesare măsuri de intervenţie pentru protejarea acestora din urmă;
- pentru lucrări de construcţii necesare în vederea schimbării destinaţiei clădirilor existente;
- în cazul amplasării de construcţii cu altă destinaţie decât cea a clădirilor învecinate.

Raţiunea impunerii acestor condiţii prealabile emiterii autorizaţiei de construire este, în primul caz, aceea de a evita producerea de prejudicii proprietarilor imobilelor învecinate care ar putea consta în: scăderea sau punerea în pericol a rezistenţei mecanice, stabilităţii, siguranţei la incendiu, igienei, sănătăţii, mediului ori siguranţei în exploatarea acestor imobile. Aceste prejudicii ar putea fi aduse prin: alipirea la calcan, fundarea la o cotă mai adâncă decât cea a tălpii fundaţiei construcţiei existente, afectarea gradului de însorire etc.

În celelalte două situaţii, prejudiciul ar putea consta în: crearea unor situaţii de disconfort, generate de incompatibilităţi între funcţiunea preexistentă şi cea propusă, atât în situaţia în care se aduc modificări de destinaţie a spaţiilor din interiorul unei cădiri, cât şi în situaţia în care funcţionalitatea unei construcţii noi este incompatibilă cu caracterul şi funcţionalitatea zonei în care urmează să se integreze. Cauzele cele

---

[1] Aceste Norme metodologice au fost aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale şi locuinţei nr. 839/2009 (M.Of. nr. 797bis din 23 noiembrie 2009).

[2] A se vedea art. 26 din aceleaşi norme metodologice. Precizăm că, potrivit art. 26 alin. (5[1]) din aceste norme metodologice, pentru investiţiile care trebuie supuse procedurii de evaluare a impactului asupra mediului şi (sau) procedurii de evaluare adecvate, evaluarea impactului acestora asupra mediului nu mai poate fi efectuată după începerea executării lucrărilor de construcţii ori după realizarea investiţiei.

[3] Potrivit art. 27 alin. (5) din Normele metodologice, acordul vecinilor este valabil numai în formă autentică.

mai frecvente sunt cele legate de afectarea funcțiunii de locuit prin implementarea unor funcțiuni incompatibile datorită zgomotului, circulației, degajării de noxe etc.

Acordul vecinilor se va da condiționat de asigurarea prin proiectul tehnic și autorizația de construire a măsurilor de punere în siguranță a construcției preexistente în urma raportului de expertiză tehnică efectuat la comanda investitorului noii construcții.

Potrivit art. 27 alin. (6) din Normele metodologice, refuzul nejustificat al vecinilor de a-și da acordul se constată de către instanța de judecată competentă, hotărârea judecătorească ținând locul acordului. Chiar dacă aceste dispoziții nu prevăd în mod expres, instanța competentă în soluționarea unor asemenea litigii este instanța civilă.

2.2.2. Certificatul de urbanism: noțiune, natură juridică și procedură de emitere

Certificatul de urbanism este definit de lege ca fiind actul cu caracter obligatoriu prin care autoritățile administrației publice județene sau locale fac cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare [art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 coroborat cu art. 6 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Acest certificat reprezintă o formalitate procedurală prealabilă emiterii autorizației de construire (desființare a construcțiilor), legea prevăzând în mod expres că certificatul de urbanism nu conferă dreptul la executarea lucrărilor de construire[1]. Mai exact spus, certificatul de urbanism are natura juridică a unui aviz conform[2], întrucât, fiind un extras din planurile urbanistice aprobate la nivelul localității,

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 6 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată și art. 29 alin. (4) din Legea nr. 350/2001. Dreptul de construire este reglementat expres de art. 31[1] din Legea nr. 350/2001 care prevede, în alin. (1), că acest drept se acordă potrivit prevederilor legale, cu respectarea documentațiilor de urbanism și regulamentelor locale de urbanism aferente, aprobate potrivit legii, însă, adăugăm noi, acest drept ia naștere numai prin autorizația de construire.

[2] Prin excepție, s-a reținut natura juridică de act administrativ a certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări, fiind posibilă, în consecință, exercitarea, de către instanța de contencios administrativ competentă, a controlului de legalitate a acestui act [a se vedea I.C.C.J., Decizia RIL nr. 25/2017 (M.Of. nr. 194 din 2 martie 2018)]. În ce ne privește, considerăm că această optică este greșită, întrucât natura juridică a unui înscris emis de o autoritate publică nu este determinată în funcție de posibilitatea atacării acestuia la instanța de judecată, ci în funcție de aptitudinea acestuia de a produce prin el însuși efecte juridice. Dacă nu vom ține seama de acest criteriu relevant nu vom mai putea distinge actele administrative de operațiunile tehnico-administrative ale autorităților publice. Aceasta nu înseamnă că înscrisurile reprezentând operațiuni tehnico-administrative nu pot fi atacate la instanța de judecată, dacă împiedică exercitarea unui drept subiectiv sau valorificarea unui interes legitim, însă ar fi de preferat că, în aceste cazuri, legea însăși să prevadă această posibilitate cum este, de exemplu, cazul operațiunilor tehnico-administrative emise în procedura atribuirii contractelor de achiziții publice care, potrivit Legii nr. 101/2016, pot fi atacate pe cale administrativ-jurisdicțională ori la instanța de contencios administrativ.

conținutul acestuia trebuie respectat cu ocazia emiterii autorizației de construire. Așadar, este greșită opinia[1] potrivit căreia certificatul de urbanism ar fi act administrativ, atât timp cât acesta nu produce niciun efect juridic, ci are, așa cum însăși legea[2] prevede, doar un rol de informare a celor interesați despre regimul urbanistic al unui imobil.

Certificatul de urbanism se emite și se semnează de aceeași autoritate abilitată să emită autorizația de construire (desființare), respectiv de către președintele consiliului județean sau de primar, după caz, de secretar și de arhitectul-șef sau de către persoana cu responsabilitate în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului din aparatul propriu al autorității administrației publice emitente, acolo unde nu este instituită funcția de arhitect șef[3]. Lipsa unei semnături atrage nulitatea certificatului de urbanism[4].

Certificatul de urbanism se eliberează la cererea oricărei persoane fizice sau juridice, care este interesată în cunoașterea datelor și a reglementărilor privind bunul imobil, în termen de cel mult 15 de zile[5] de la data înregistrării cererii la autoritatea competentă. În cuprinsul certificatului de urbanism se va menționa scopul emiterii acestuia, precum și avizele necesare în vederea eliberării autorizației de construire.

Durata de valabilitate a certificatului de urbanism se stabilește de către emitent în funcție de: scopul pentru care a fost solicitat, complexitatea investiției și caracteristicile zonei în care se află imobilul, menținerea valabilității prevederilor documentațiilor urbanistice și a planurilor de amenajare a teritoriului aprobate, pentru imobilul solicitat. Această durată poate fi cuprinsă între 6-24 de luni de la data emiterii certificatului[6]. Valabilitatea certificatului de urbanism poate fi prelungită o singură dată la solicitarea titularului său, formulată cu cel puțin 15 zile înaintea expirării termenului, pentru o perioadă de maximum 12 luni. După expirarea termenului de 12 luni, certificatul de urbanism își pierde valabilitatea în mod definitiv, fiind necesar un nou certificat[7].

Certificatul de urbanism se eliberează pe baza documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate și *cuprinde următoarele date și informații cu privire la*[8]:

a) regimul juridic al imobilului – dreptul de proprietate asupra imobilului și servituțile de utilitate publică care grevează asupra acestuia; situarea imobilului – teren și/sau construcțiile aferente – în intravilan sau extravilan; prevederi ale documentațiilor de urbanism care instituie un regim special asupra imobilului – zone protejate, interdicții definitive sau temporare de construire –, dacă acesta este înscris în Lista cuprinzând monumentele istorice din România și asupra căruia, în cazul vânzării,

---

[1] A se vedea, de exemplu, *R.A. Modoveanu*, Certificatul de urbanism, în Dreptul nr. 8/2009, p. 106.

[2] A se vedea art. 6 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001.

[3] Art. 36 alin. (1) din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[4] Art. 36 alin. (2) din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[5] A se vedea art. 6 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[6] Art. 39 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[7] Art. 40 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[8] Art. 31 din Legea nr. 350/2001.

este necesară exercitarea dreptului de preempţiune a statului potrivit legii, precum şi altele prevăzute de lege. Informaţiile privind dreptul de proprietate şi dezmembrările acestuia vor fi preluate din cartea funciară, conform extrasului de carte funciară pentru informare;

b) regimul economic al imobilului – folosinţa actuală, extrasul din regulamentul local de urbanism aferent planului urbanistic în vigoare la data emiterii, privind funcţiuni permise sau interzise, reglementări fiscale specifice localităţii sau zonei;

c) regimul tehnic al imobilului – extras din regulamentul local aferent documentaţiei de urbanism aprobate în vigoare, cu precizarea documentaţiei de urbanism în vigoare la data emiterii, a numărului hotărârii de aprobare şi, după caz, perioada de valabilitate, procentul de ocupare a terenului, coeficientul de utilizare a terenului, dimensiunile minime şi maxime ale parcelelor, echiparea cu utilităţi, edificabil admis pe parcelă, circulaţii şi accesuri pietonale şi auto, parcaje necesare, alinierea terenului şi a construcţiilor faţă de străzile adiacente terenului, înălţimea minimă şi maximă admisă;

d) regimul de actualizare (modificare) a documentaţiilor de urbanism şi a regulamentelor locale aferente – în cazul în care intenţia solicitantului nu se încadrează în prevederile documentaţiilor de urbanism aprobate. În acest caz, autoritatea competentă îl va informa pe petent cu privire la:

- imposibilitatea modificării prevederilor documentaţiilor aprobate;
- necesitatea obţinerii unui aviz de oportunitate;
- posibilitatea elaborării unei documentaţii de urbanism modificatoare, fără aviz de oportunitate.

Cu privire la acest ultim aspect menţionat în certificatul de urbanism potrivit căruia realizarea construcţiei preconizate de către solicitant nu este posibilă în contextul documentaţiilor de urbanism existente, autoritatea competentă trebuie să discearnă între soluţiile legale posibile. Astfel, art. 32 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 prevede că, în cazul în care prin cererea pentru emiterea certificatului de urbanism, se solicită o modificare de la prevederile documentaţiilor de urbanism aprobate pentru zona respectivă sau dacă condiţiile specifice ale amplasamentului ori natura obiectivelor de investiţii o impun, autoritatea publică locală are dreptul ca, după caz, prin certificatul de urbanism:

a) să respingă în mod justificat cererea de modificare a prevederilor documentaţiilor de urbanism aprobate;

b) să condiţioneze autorizarea investiţiei de elaborarea şi aprobarea de către autoritatea publică locală competentă a unui plan urbanistic zonal;

c) să condiţioneze autorizarea investiţiei de aprobarea de către autoritatea publică competentă a unui plan urbanistic zonal, elaborat şi finanţat prin grija persoanelor fizice şi (sau) juridice interesate, numai în baza unui aviz prealabil de oportunitate întocmit de structura specializată condusă de arhitectul-şef şi aprobat, după caz, conform competenţei:

- de primarul localităţii;
- de primarul general al municipiului Bucureşti;

- de preşedintele consiliului judeţean, cu avizul prealabil al primarului localităţilor interesate, doar în cazul în care teritoriul reglementat implică cel puţin două unităţi administrativ-teritoriale;

d) să solicite elaborarea unui plan urbanistic de detaliu;

e) să permită întocmirea documentaţiei tehnice pentru autorizaţia de construire, fără elaborarea unei documentaţii de urbanism, în situaţia construirii pe o parcelă în cadrul unui front preexistent, în care clădirile de pe parcelele adiacente au acelaşi regim de înălţime cu cel solicitat.

În lipsa existenţei structurilor de specialitate menţionate, avizul de oportunitate va fi emis de structurile responsabile cu urbanismul din cadrul consiliilor judeţene şi aprobat de preşedintele consiliului judeţean [art. 32 alin. (2) din Legea nr. 350/2001].

Avizul de oportunitate se emite în baza unei solicitări scrise cuprinzând următoarele elemente[1]:

a) piese scrise, respectiv memoriu tehnic explicativ, care va cuprinde prezentarea investiţiei (operaţiunii) propuse, indicatorii propuşi, modul de integrare a acesteia în zonă, prezentarea consecinţelor economice şi sociale la nivelul unităţii teritoriale de referinţă, categoriile de costuri ce vor fi suportate de investitorii privaţi şi categoriile de costuri ce vor cădea în sarcina autorităţii publice locale;

b) piese desenate, respectiv încadrarea în zonă, plan topografic (cadastral), cu zona de studiu, conceptul propus – plan de situaţie cu prezentarea funcţiunilor, a vecinătăţilor, modul de asigurare a accesurilor şi utilităţilor.

Prin avizul de oportunitate se stabilesc următoarele[2]:

a) teritoriul care urmează să fie reglementat prin Planul urbanistic zonal;

b) categoriile funcţionale ale dezvoltării şi eventualele servituţi;

c) indicatorii urbanistici obligatorii – limitele minime şi maxime;

d) dotările de interes public necesare, asigurarea accesurilor, parcajelor, utilităţilor;

e) capacităţile de transport admise.

În situaţia în care se decide elaborarea unui plan urbanistic zonal cu sau fără aviz de oportunitate sau a unui plan de detaliu, pot fi aduse următoarele modificări reglementărilor din Planul urbanistic general[3]:

a) prin Planul urbanistic zonal se stabilesc reglementări noi cu privire la: regimul de construire, funcţiunea zonei, înălţimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), procentul de ocupare a terenului (POT), retragerea clădirilor faţă de aliniament şi distanţele faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei;

b) prin Planul urbanistic de detaliu se stabilesc reglementări cu privire la accesurile auto şi pietonale, retragerile faţă de limitele laterale şi posterioare ale parcelei, conformarea arhitectural-volumetrică, modul de ocupare a terenului, designul spaţiilor publice, după caz, reglementări cuprinse în ilustrarea urbanistică, parte integrantă din documentaţia de urbanism.

După aprobarea Planului urbanistic zonal sau, după caz, a Planului urbanistic de detaliu se poate întocmi documentaţia tehnică în vederea obţinerii autorizaţiei de construire [art. 32 alin. (6) din Legea nr. 350/2001].

---

[1] Art. 32 alin. (3) din Legea nr. 350/2001.

[2] Art. 32 alin. (4) din Legea nr. 350/2001.

[3] Art. 32 alin. (5) din Legea nr. 350/2001.

Modificarea prin planuri urbanistice zonale a zonelor unei unităţi teritoriale de referinţă[1], stabilite prin reglementări aprobate prin Planul urbanistic general, poate fi finanţată de persoane juridice şi (sau) fizice. În această situaţie, coeficientul de utilizare a terenului (CUT) propus de noua reglementare nu îl va putea depăşi pe cel aprobat iniţial cu mai mult de 20%, o singură dată[2]. Potrivit art. 32 alin. (9) din Legea nr. 350/2001, planurile urbanistice zonale pentru zone construite protejate în integralitatea lor nu pot fi modificate prin alte planuri urbanistice decât cele elaborate de către autorităţile publice locale, însă, în continuare, acelaşi articol de lege prevede [în alin. (10)], că, prin excepţie, sunt admise documentaţii de urbanism elaborate în baza unui aviz de oportunitate, iniţiate de persoane fizice şi juridice, care conţin modificări ale indicatorilor urbanistici în limita a maximum 20% şi care nu modifică caracterul general al zonei.

În fine, mai precizăm că certificatul de urbanism este obligatoriu şi în următoarele situaţii[3]:

a) în vederea concesionării de terenuri, potrivit legii;

b) în vederea adjudecării prin licitaţie a proiectării lucrărilor publice în faza de „Studiu de fezabilitate", potrivit legii;

c) pentru cereri în justiţie şi operaţiuni notariale privind circulaţia imobiliară, atunci când operaţiunile respective au ca obiect:

- comasarea, respectiv dezmembrarea terenurilor din/în cel puţin 3 parcele;
- împărţeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de construcţii şi de infrastructură;
- constituirea unei servituţi de trecere cu privire la un imobil.

Operaţiunile juridice menţionate, efectuate în lipsa certificatului de urbanism, sunt lovite de nulitate.

În celelalte cazuri, solicitarea certificatului de urbanism este facultativă.

§3. Autorizaţia de construire. Noţiune şi procedură de emitere

Autorizaţia de construire este actul de autoritate al administraţiei publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcţii corespunzător măsu-

---

[1] Unitatea teritorială de referinţă (UTR) reprezintă subdiviziune urbanistică a teritoriului unităţii administrativ-teritoriale, delimitată pe limite cadastrale, caracterizată prin omogenitate funcţională şi morfologică din punct de vedere urbanistic şi arhitectural, având ca scop reglementarea urbanistică omogenă. UTR se delimitează, după caz, în funcţie de relief şi peisaj cu caracteristici similare, evoluţie istorică unitară într-o anumită perioadă, sistem parcelar şi mod de construire omogen, folosinţe de aceeaşi natură a terenurilor şi construcţiilor, regim juridic al imobilelor similar (Anexa nr. 2 la Legea nr. 350/2001).

[2] Art. 32 alin. (7) din Legea nr. 350/2001. Prevederile acestui text legal referitoare la coeficientul de utilizare a terenului nu se aplică pentru planurile urbanistice zonale destinate zonelor de interes economic, respectiv constituirii de parcuri industriale, parcuri tehnologice, supermagazine, hipermagazine, parcuri comerciale, zone de servicii şi altele asemenea [art. 32 alin. (8) din Legea nr. 350/2001].

[3] A se vedea art. 6 alin. (6) din Legea nr. 50/1991, republicată, şi art. 29 alin. (2), prima parte, din Legea nr. 350/2001.

rilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea şi postutilizarea construcţiilor [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată].

Autorizaţia de construire se emite în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării cererii la autoritatea publică competentă[1], însoţită de o documentaţie care să cuprindă următoarele înscrisuri[2]:

a) certificatul de urbanism;

b) dovada, în copie conformă cu originalul, a titlului asupra imobilului, teren şi/sau construcţii şi, după caz, extrasul de plan cadastral actualizat la zi şi extrasul de carte funciară de informare actualizat la zi, în cazul în care legea nu dispune altfel;

c) documentaţia tehnică – D.T.;

c[1]) documentaţia tehnică – D.T. şi pentru acordul/autorizaţia administratorului drumului executat pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă;

d) avizele şi acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, punctul de vedere al autorităţii competente pentru protecţia mediului şi, după caz, actul administrativ al acesteia;

d[1]) pentru proiectele de infrastructură transeuropeană de transport, avizele/şi acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, punctul de vedere al autorităţii competente pentru protecţia mediului şi, după caz, actul administrativ al acestuia, avizele/acordurile de principiu sau, după caz, avizele de amplasament favorabile condiţionate pentru relocarea sistemelor/reţelelor de transport şi de distribuţie a energiei electrice, gazelor naturale şi a ţiţeiului, precum şi a altor reţele de utilităţi situate pe coridorul de expropriere;

e) dovada privind achitarea taxelor aferente certificatului de urbanism şi a autorizaţiei de construire. Pentru construirea unei locuinţe unifamiliale poate fi scutită de taxe, prin hotărâre de consiliu, persoana care nu deţine singură ori împreună cu soţul/soţia o locuinţă, în baza certificatului fiscal emis de autoritatea competentă.

Dacă odată cu autorizaţia de construire (desfiinţare) se solicită şi autorizarea organizării executării lucrărilor, solicitantul va prezenta şi proiectul de organizare a execuţiei lucrărilor, precum şi avizele specifice: aviz circulaţie, aviz pentru ocuparea temporară a domeniului public, aviz sanitar, contract cu societatea de salubritate etc.

În situaţia depunerii unei documentaţii tehnice incomplete, aceasta se restituie solicitantului în termen de 5 zile de la data înregistrării, cu menţionarea în scris a deficienţelor şi documentelor care lipsesc în vederea completării acesteia. În această

---

[1] Prin excepţie, art. 7 alin. (1[1]) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că pentru construcţiile reprezentând anexele gospodăreşti ale exploataţiilor agricole termenul de emitere a autorizaţiei de construire este de 15 zile de la data înregistrării cererii. Facem precizarea că nerespectarea acestor termene nu atrage aprobarea tacită a cererii de autorizare în conformitate cu O.G. nr. 27/2003 întrucât, aşa cum a statuat Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, prin decizia nr. 13/2013, pronunţată în recursul în interesul legii (M.Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013), acest act normativ nu îşi găseşte aplicarea în cazul autorizaţiilor de construire, certificatelor de urbanism şi documentaţiilor de urbanism.

[2] A se vedea art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, art. 43 alin. (2) şi art. 46 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a acestei legi.

situaţie, termenul de 30 de zile pentru emiterea autorizaţiei curge de la data depunerii documentaţiei complete[1].

Autorizaţia de construire (desfiinţare a construcţiilor) se emite dacă sunt îndeplinite condiţiile cerute de lege. În plus, solicitantul autorizaţiei de construire trebuie să informeze autoritatea publică emitentă despre existenţa vreunui litigiu în legătură cu imobilul sau imobilele pentru care urmează a fi emisă autorizaţia respectivă. În acest sens, Legea nr. 50/1991, republicată, prevede în art. 7 alin. (9) că autoritatea emitentă nu va răspunde pentru eventuale prejudicii cauzate prin emiterea autorizaţiei de construire privind un imobil litigios, aceasta eliberându-se pe riscul solicitantului.

Solicitantul autorizaţiei de construire (desfiinţare) poate fi orice persoană fizică sau juridică deţinătoare a unui titlu de proprietate asupra imobilului[2] (contract de vânzare-cumpărare, de schimb, de donaţie, certificat de moştenitor, act administrativ de restituire, hotărâre judecătorească etc.) sau a unui contract de concesiune, contract de comodat ori a unui contract de închiriere. Beneficiarul (investitorul) trebuie să facă dovada că are un drept real asupra terenului destinat amplasării construcţiei de locuinţe, cu înscrisuri constatatoare valabile şi cu extrasul de carte funciară în care este menţionat dreptul respectiv.

Înscrisul constatator al autorizaţiei de construire (desfiinţare) poate fi solicitat de către deţinătorii titlului asupra imobilului sau de investitori, fie direct, fie prin intermediul unui împuternicit desemnat în condiţiile legii, care poate fi consultantul, proiectantul, orice altă persoană fizică sau o persoană juridică autorizată, care are în obiectul de activitate managementul sau proiectarea lucrărilor de construcţii[3].

Autorizaţia de construire (desfiinţare), în înţelesul de înscris constatator (*instrumentum*), se redactează de către funcţionarul public cu atribuţii în acest scop din cadrul structurii de specialitate a administraţiei publice locale competente potrivit legii ori de către funcţionarul public cu atribuţii delegate în domeniile amenajării teritoriului, urbanismului şi autorizării executării lucrărilor de construcţii din cadrul primăriilor care nu au niciun funcţionar public în cadrul structurii de specialitate cu pregătire de specialitate corespunzătoare în aceste domenii, prin completarea «Formularul-model F.11 – Autorizaţie de construire/desfiinţare», în conformitate cu documentaţia prezentată[4]. În cuprinsul autorizaţiei se vor menţiona elementele necesare descrierii concise a lucrărilor de construcţii autorizate.

Autorizaţia de construire (desfiinţare) se semnează de către emitentul acesteia, respectiv de preşedintele consiliului judeţean sau de primar, după caz, de secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale, precum şi de către arhitectul-şef sau de persoana cu responsabilitate în domeniul amenajării teritoriului şi urbanismului din aparatul propriu al autorităţii administraţiei publice emitente. Responsabilitatea emiterii actului revine tuturor semnatarilor acestuia, potrivit atribuţiilor stabilite în conformitate cu prevederile legale în vigoare[5]. Lipsa unei semnături atrage nulitatea

---

[1] Art. 46 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[2] Art. 44 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[3] Art. 44 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[4] Art. 48 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[5] Art. 49 alin. (1) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

autorizaţiei în cauză[1]. În absenţa semnatarilor de drept, autorizaţiile de construire (desfiinţare) se semnează de către înlocuitorii acestora, împuterniciţi în acest scop, potrivit legii[2].

Prin autorizaţia de construire (desfiinţare) autoritatea publică emitentă poate impune anumite condiţii care trebuie respectate pe toată perioada executării lucrărilor autorizate, acestea fiind[3]:

- condiţii de utilizare a domeniului public (accese în zona şantierului, staţionări ale utilajelor, închideri de drumuri publice, ocupări temporare de spaţii publice, treceri temporare sau săpături în spaţiile publice, devieri ale circulaţiei auto sau pietonale, protecţia circulaţiei, executarea unor drumuri provizorii, folosirea unor elemente de reclamă etc.);
- măsuri de protejare a proprietăţilor particulare învecinate;
- măsuri de protecţie sanitară şi socială în situaţia cazării unor muncitori sezonieri (executarea de baracamente, grupuri sociale, grupuri sanitare, dotări de toate tipurile, în cazul unui număr mai mare de muncitori, plata serviciilor suplimentare prestate de unităţile existente etc.);
- măsurile de prevenire şi stingere a incendiilor.

În situaţia în care autorizaţia de construire (desfiinţare) este emisă de preşedintele consiliului judeţean sau de Primarul General al Municipiului Bucureşti, o copie de pe aceasta va fi transmisă, spre ştiinţă, primarului localităţii în care se vor realiza lucrările de construire [art. 51 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

În situaţia în care autorizaţia de construire (desfiinţare) este emisă de primarul comunei sau oraşului ori de primarul de sector al municipiului Bucureşti, o copie de pe acesta va fi transmisă preşedintelui consiliului judeţean, respectiv, Primarului General al Municipiului Bucureşti [art. 51 alin. (3) şi (4) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

Această comunicare reciprocă între autorităţile administraţiei publice este necesară pentru asigurarea unei verificări prompte a respectării prevederilor autorizaţiei de construire (desfiinţare) de către toate autorităţile publice implicate în procedura autorizării lucrărilor de construcţii.

Prin autorizaţia de construire (desfiinţare) emitentul stabileşte perioada de valabilitate a autorizaţiei şi durata de executare a lucrărilor.

Perioada de valabilitate a autorizaţiei este de cel mult 24 luni de la data emiterii, în care solicitantul are dreptul să înceapă lucrările[4].

Durata de execuţie a lucrărilor se stabileşte de către emitentul autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor), pe baza datelor înscrise în cererea de emitere a autorizaţiei, respectiv a prevederilor proiectului pentru autorizarea executării lucrărilor de construire sau de desfiinţare a construcţiilor şi ţinând seama de interesul public şi de gradul de complexitate a lucrărilor. Emitentul autorizaţiei poate reduce

---

[1] Art. 49 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[2] Art. 49 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[3] Art. 48 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[4] Art. 7 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată.

durata executării lucrărilor faţă de cea solicitată prin documentaţia depusă în acest scop, cu consultarea investitorului (beneficiarului), managerului de proiect, proiectantului sau consultantului, după caz [art. 52 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată].

Valabilitatea autorizaţiei de construire se extinde pe toată durata de execuţie a lucrărilor prevăzută în autorizaţie, calculată de la data începerii lucrărilor notificată autorităţii emitente şi inspectoratului teritorial în construcţii[1]. În cazul nerespectării obligaţiei de notificare[2], durata de execuţie stabilită în autorizaţia de construire se calculează de la data emiterii autorizaţiei de construire.

d) În cazul justificat în care lucrările de construcţii nu pot fi începute sau, după caz, nu pot fi executate integral în perioada de valabilitate a autorizaţiei, investitorul poate solicita, cu cel puţin 15 zile lucrătoare înaintea expirării termenului de valabilitate a acesteia, prelungirea valabilităţii autorizaţiei[3]. Acordarea prelungirii valabilităţii autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) se apreciază de emitentul acesteia, ţinând seama de: interesul public, complexitatea lucrărilor autorizate, stadiul executării lucrărilor, cauzele care au dus la nerespectarea termenelor prevăzute în autorizaţie[4].

Prelungirea valabilităţii autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) se înscrie în originalul autorizaţiei iniţial emise, fără a fi necesară prezentarea unei alte documentaţii. În această situaţie, emitentul autorizaţiei are obligaţia de a comunica decizia sa solicitantului, în termen de maximum 15 zile de la depunerea cererii[5].

Prelungirea valabilităţii autorizaţiei se poate acorda, o singură dată, pentru o perioadă de maximum 12 luni[6], după care, pentru executarea lucrărilor, este necesară emiterea unei noi autorizaţii.

Astfel, pentru situaţiile în care termenul de valabilitate a autorizaţiei de construire sau durata de execuţie a lucrărilor a expirat, sunt posibile următoarele soluţii legale[7]:

a) În situaţia neînceperii lucrărilor în termenul de valabilitate al autorizaţiei de construire sau a schimbării de temă şi dacă nu au fost aprobate reglementări urbanistice diferite faţă de cele în temeiul cărora a fost emisă autorizaţia iniţială, se va putea emite o nouă autorizaţie de construire în baza aceleiaşi documentaţii pentru autorizarea executării lucrărilor de construire (desfiinţare) fără a fi necesar un nou certificat de urbanism şi fără obţinerea unor noi avize (acorduri), în măsura în care această nouă autorizaţie de construire este solicitată într-un interval de timp egal cu

---

[1] Art. 7 alin. (7^2) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[2] Astfel, art. 7 alin. (8) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede: „Investitorul are obligaţia să înştiinţeze autoritatea emitentă a autorizaţiei de construire, precum şi inspectoratul teritorial în construcţii asupra datei de începere a lucrărilor autorizate. În caz contrar, dacă constatarea faptei de începere a lucrărilor fără înştiinţare s-a făcut în termenul de valabilitate a autorizaţiei, data începerii lucrărilor se consideră ca fiind ziua următoare datei de emitere a autorizaţiei".

[3] Art. 7 alin. (7) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[4] Art. 53 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[5] Art. 53 alin. (4) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[6] Art. 53 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[7] A se vedea art. 7 alin. (6), (6^1) şi (6^2) din Legea nr. 50/1991, republicată.

termenul de valabilitate al autorizaţiei de construire iniţiale. În cazul schimbării regimului de protecţie al imobilului sau al zonei în care se află acesta, de la data emiterii autorizaţiei până la noua solicitare de autorizaţie este necesară reconfirmarea avizului emis de către autoritatea emitentă responsabilă cu problematica protecţiei.

b) În situaţia nefinalizării lucrărilor în termenul de valabilitate al autorizaţiei de construire se va putea emite o nouă autorizaţie de construire, corespunzător stadiului fizic al realizării lucrărilor autorizate la data solicitării, pentru continuarea lucrărilor cu respectarea prevederilor documentaţiei pentru autorizarea lucrărilor de construire (desfiinţare) iniţiale, fără a fi necesar un nou certificat de urbanism şi fără obţinerea unor noi avize/acorduri.

c) În cazul întreruperii execuţiei lucrărilor pe o perioadă care depăşeşte durata de execuţie înscrisă în autorizaţia de construire (desfiinţare), fără aplicarea măsurilor de conservare, continuarea lucrărilor rămase de executat se va putea face numai având la bază o documentaţie tehnică întocmită în conformitate cu concluziile unui raport de expertiză tehnică a lucrărilor executate privind respectarea cerinţelor fundamentale aplicabile.

Autorizaţiile de construire sau de desfiinţare a construcţiilor emise cu încălcarea prevederilor legale pot fi anulate de către instanţele de contencios administrativ, la cererea oricăror persoane fizice sau juridice lezate în drepturile sau interesele lor legitime. Acţiunea în anulare este guvernată de regulile de procedură prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[1].

Anularea autorizaţiilor de construire (desfiinţare) a construcţiilor, poate fi cerută, în condiţiile legii, şi de către prefect, în urma activităţii de control a Inspectoratului de Stat în Construcţii[2].

Potrivit art. 12 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, odată cu introducerea acţiunii în anulare se poate solicita instanţei de contencios administrativ suspendarea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) şi oprirea executării lucrărilor, până la soluţionarea pe fond a cauzei. Aceste prevederi legale se coroborează cu cele ale art. 15 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 potrivit cărora suspendarea unui act administrativ, solicitată odată cu acţiunea în anulare a actului sau ulterior acesteia, se va dispune până la soluţionarea definitivă a acţiunii principale (în anulare). În schimb, aceste dispoziţii legale speciale nu permit suspendarea provizorie a autorizaţiei de construire, întemeiată pe dispoziţiile art. 14 din Legea nr. 554/2004.

§4. Amplasarea construcţiilor

Potrivit art. 91 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată[3], amplasarea construcţiilor de orice fel[1] se face numai în intravilanul[2] localităţilor.

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi dispoziţiile art. 43[2] din Legea nr. 50/1991, republicată, care se referă în special la autorizaţiile de construire pentru lucrările de investiţii ce necesită evaluarea impactului lor asupra mediului.

[2] A se vedea art. 12 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[3] M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

Prin excepţie de la această regulă, art. 92 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, prevede că pe terenurile agricole de clasa a III-a, a IV-a şi a V-a de calitate, având categoria de folosinţă arabil, vii şi livezi, precum şi pe cele amenajate cu lucrări de îmbunătăţiri funciare, situate în extravilan, în baza autorizaţiei de construire şi a aprobării scoaterii definitive sau temporare din circuitul agricol, pot fi amplasate următoarele obiective de investiţie:

a) care fac obiectul unor proiecte publice şi private şi pot genera efecte poluante factorilor de mediu;

b) care prin natura lor nu se pot amplasa în intravilan, respectiv: cariere, balastiere, gropi de împrumut, gropi de gunoi, refugii montane, refugii în caz de urgenţă cu infrastructura necesară;

c) care servesc activităţilor agricole şi/sau serviciilor conexe, precum: depozite de îngrăşăminte minerale ori naturale, construcţii de compostare, silozuri pentru furaje, magazii, şoproane, silozuri pentru depozitarea şi conservarea seminţelor de consum, inclusiv spaţiile administrative aferente acestora, platformele şi spaţiile de depozitare a produselor agricole primare, sere, solare, răsadniţe şi ciupercării, adăposturi de animale;

d) de interes naţional, judeţean sau local, declarate de utilitate publică, în condiţiile legislaţiei în vigoare;

e) anexe gospodăreşti ale exploataţiilor agricole definite la pct. 4 din anexa nr. 2 la Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare;

f) specifice acvaculturii, cu infrastructura şi utilităţile necesare, inclusiv amenajări piscicole/amenajări prin extragere de agregate minerale pe terenuri agricole situate în extravilan;

g) cu destinaţie militară, căile ferate, şoselele de importanţă deosebită, liniile electrice de înaltă tensiune, forarea şi echiparea sondelor, lucrările aferente exploatării ţiţeiului şi gazului, conductele magistrale de transport gaze sau petrol, lucrările de gospodărire a apelor, canalizare şi realizarea de surse de apă, puţuri, aducţii de apă pentru exploataţia agricolă, precum şi obiective meteorologice;

h) pentru îmbunătăţiri funciare şi regularizarea cursurilor de apă, respectiv: irigaţii, desecări, taluzări, protecţia malurilor şi altele asemenea;

i) infrastructuri de comunicaţii radio-TV sau telefonie, drumuri publice şi private, drumuri tehnologice.

De asemenea, art. 92 alin. (3) din Legea nr. 18/1991, republicată, prevede că pe terenurile agricole din extravilan de clasa I şi a II-a de calitate, precum şi pe terenurile ocupate de parcuri naţionale, rezervaţii, monumente, ansambluri arheologice şi

---

[1] Potrivit art. 91 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, prin construcţii de orice fel se înţelege construcţiile care se pot realiza numai în baza şi cu respectarea autorizaţiei de construire, emisă în condiţiile legislaţiei în vigoare.

[2] Potrivit art. 23 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, intravilanul localităţilor se stabileşte prin planurile generale de urbanism aprobate, potrivit legii. Ulterior aprobării acestor planuri de urbanism pot fi introduse în intravilanul localităţilor şi unele terenuri din extravilan, numai în condiţii temeinic fundamentate, pe bază de planuri urbanistice zonale, aprobate în condiţiile legii [art. 23 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată].

istorice se pot amplasa, în baza autorizației de construire și a aprobării scoaterii definitive sau temporare din circuitul agricol, doar construcțiile care servesc activităților agricole, cu destinație militară, căile ferate, șoselele de importanță deosebită, liniile electrice de înaltă tensiune, forarea și echiparea sondelor, lucrările aferente exploatării țițeiului și gazului, conductele magistrale de transport gaze sau petrol, lucrările de gospodărire a apelor, canalizare și realizarea de surse de apă, precum și pentru îmbunătățiri funciare și regularizarea cursurilor de apă, respectiv: irigații, desecări, taluzări, protecția malurilor și altele asemenea.

Din examinarea acestor dispoziții legale rezultă următoarele concluzii:

- Pe terenurile din extravilanul localităților pot fi amplasate doar acele construcții care, prin natura sau destinația lor, nu pot fi amplasate în intravilanul localităților;

- Pe terenurile agricole din clasa I sau a II-a de calitate și pe cele care sunt amenajate parcuri naționale, rezervații, monumente, ansambluri arheologice și istorice, amplasarea construcțiilor este și mai restrictivă[1] decât pe celelalte terenuri din extravilan.

- Amplasarea construcțiilor pe terenurile din extravilanul localităților este condiționată de scoaterea permanentă sau temporară acestor terenuri din circuitul agricol[2].

---

[1] A se vedea, în acest sens și art. 92 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată.

[2] În ce privește scoaterea din circuitul agricol a terenurilor care trec din extravilan în intravilanul localităților, art. 92[1] din Legea nr. 18/1991, republicată, prevede:

(1) Introducerea în intravilanul unităților administrativ-teritoriale a terenurilor agricole situate în extravilan se face cu plata tarifului datorat la Fondul de ameliorare a fondului funciar, calculat conform anexei nr. 1.

(2) Prin excepție de la alin. (1) tariful nu se plătește pentru introducerea în intravilanul unităților administrativ-teritoriale:

a) a terenurilor agricole din extravilan pentru realizarea obiectivelor de interes public, finanțate de la bugetul de stat sau bugetul local, ai căror beneficiari sunt autoritățile și instituțiile administrației publice, prin Planul urbanistic zonal/Planul urbanistic general;

b) a terenurilor agricole din extravilan în vederea amplasării construcțiilor care servesc activităților și/sau serviciilor conexe, obiectivelor de investiții realizate din fonduri europene, din domeniul agriculturii și/ori industriei alimentare, anexele gospodărești ale exploatațiilor agricole, lucrărilor de îmbunătățiri funciare și regularizarea cursurilor de apă, canalizare, realizarea surselor de apă potabilă, puțuri, aducții de apă pentru exploatația agricolă, obiective meteorologice, obiective de investiții de interes național, județean sau local, declarate de utilitate publică, în condițiile legislației în vigoare;

c) a perimetrelor agricole din satele sau cătunele demolate, aflate în curs de reconstrucție.

(3) Plata tarifului prevăzut la alin. (1) se face în baza notei de calcul emise de către direcțiile pentru agricultură județene și a documentației necesare pentru obținerea avizului prealabil privind clasa de calitate, emis de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Or, aceste dispoziții ale Legii nr. 18/1991, republicată, nu se corelează cu art. 31[1] alin. (5) din Legea nr. 350/2001 care prevede că „pentru terenul trecut în intravilan în baza prevederilor Planului urbanistic general nu este necesară scoaterea din circuitul agricol" și nici cu art. 23 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, care, referindu-se la terenurile din domeniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale concesionate pentru construcții, prevede că „terenurile destinate construirii, evidențiate în intravilan, se scot din circuitul agricol, definitiv, prin autorizația de construire. În cazul în care proprietarul terenului

Potrivit art. 94 din Legea nr. 18/1991, republicată, scoaterea definitivă sau temporară din circuitul agricol a terenurilor agricole situate în extravilan se aprobă după cum urmează:

a) prin decizie a directorului direcţiei pentru agricultură judeţene, pentru terenurile agricole de până la 1 ha, inclusiv;

b) prin decizie a directorului direcţiei pentru agricultură judeţene, pentru terenurile agricole în suprafaţă de până la 100 ha, inclusiv, cu avizul structurii de specialitate din cadrul Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale;

c) prin hotărâre a Guvernului, pentru terenurile agricole a căror suprafaţă depăşeşte 100 ha, la iniţiativa Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale.

Scoaterea definitivă sau temporară din circuitul agricol a terenurilor agricole situate în extravilan, precum şi a terenurilor silvice se face contracost pe baza unor tarife[1] prevăzute de lege care trebuie plătite de către beneficiari[2]. Din aceste tarife se constituie Fondul de ameliorare a fondului funciar, aflat la dispoziţia Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, respectiv a Ministerului Apelor şi Pădurilor [art. 92 alin. (5) din Legea nr. 18/1991, republicată].

Scoaterea temporară din circuitul agricol a terenurilor agricole situate în extravilanul unităţilor administrativ-teritoriale, se aprobă pentru o perioadă de 2 ani, care poate fi prelungită cu încă 2 ani pentru motive temeinic justificate de către beneficiari[3].

Beneficiarii aprobării au obligaţia de a reda terenurile în circuitul agricol, la clasa de calitate şi categoria de folosinţă avute anterior aprobării, în termen de un an de la expirarea perioadei de scoatere temporară din circuitul agricol. În cazul nerespectării acestei obligaţii de către beneficiar, direcţia pentru agricultură judeţeană va dispune executarea lucrărilor de redare a terenului în circuitul agricol pe cheltuiala beneficiarului[4].

La expirarea perioadei de scoatere temporară din circuitul agricol, beneficiarii pot solicita scoaterea definitivă din circuitul agricol a terenurilor respective[5].

Potrivit art. 100 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, titularii obiectivelor de investiţii amplasate pe terenuri agricole şi forestiere sunt obligaţi să ia măsuri prealabile executării construcţiilor de decopertare a stratului de sol fertil de pe suprafeţele amplasamentelor aprobate, pe care să-l depoziteze şi să-l niveleze pe terenuri neproductive sau slab productive, indicate de organele agricole sau silvice, în vederea punerii în

---

doreşte să scoată din circuitul agricol doar o parte din terenul deţinut, pentru îndeplinirea acestei proceduri, autorizaţia de construire va fi însoţită de documentaţia tehnică cadastrală".

[1] Aceste tarife sunt prevăzute în anexele 1 şi 2 la Legea nr. 18/1991, republicată.

[2] Potrivit art. 92 alin. (6) din Legea nr. 18/1991, republicată, nu se datorează acest tarif pentru scoaterea din circuitul agricol a terenurilor situate în extravilan privind:

a) amplasarea construcţiilor care servesc activităţilor agricole, anexele gospodăreşti ale exploataţiilor agricole, lucrările de îmbunătăţiri funciare şi regularizarea cursurilor de apă, canalizare, realizarea surselor de apă potabilă, puţuri, aducţii de apă pentru exploataţia agricolă, obiective meteorologice, obiective de investiţii de interes naţional, judeţean sau local, declarate de utilitate publică, în condiţiile legislaţiei în vigoare;

b) în cazul perimetrelor agricole din satele sau cătunele demolate, aflate în curs de reconstrucţie.

[3] Art. 93 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 18/1991, republicată.

[4] Art. 93 alin. (3) şi 4 din Legea nr. 18/1991, republicată.

[5] Art. 93 alin. (2^1) din Legea nr. 18/1991, republicată.

valoare sau a ameliorării acestora. Depozitarea se poate face numai cu acordul proprietarilor terenurilor, care nu au obligaţia de plată pentru sporul de valoare astfel obţinut şi nici nu pot pretinde despăgubiri pentru perioada de nefolosire a terenului.

Titularii lucrărilor de investiţii sau de producţie, care deţin terenuri scoase definitiv din circuitul agricol, pe care nu le mai folosesc în procesul de producţie, cum sunt cele rămase în urma excavării de materii prime – cărbune, caolin, argilă, pietriş – de la sondele abandonate şi altele asemenea, sunt obligaţi să ia măsurile necesare de amenajare şi de nivelare, dându-le o folosinţă agricolă, iar dacă aceasta nu este posibil, o folosinţă piscicolă sau silvică, în termen de până la 2 ani de la încheierea procesului de producţie [art. 101 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată]. Beneficiarilor acestor lucrări nu li se va mai aproba scoaterea din circuitul agricol sau silvic a altor terenuri, dacă nu şi-au respectat aceste obligaţii[1].

§5. Atribuirea terenurilor pentru construcţii. Contractul de concesiune

În situaţiile în care persoanele fizice sau juridice nu deţin terenuri pentru realizarea de construcţii, vor avea posibilitatea să concesioneze, în acest scop, terenuri aparţinând domeniului privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale. Astfel, potrivit art. 13 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, terenurile aparţinând domeniului privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale destinate construirii pot fi vândute, concesionate ori închiriate prin licitaţie, în condiţiile respectării prevederilor documentaţiilor de urbanism şi de amenajare a teritoriului, aprobate potrivit legii, în vederea realizării de construcţii proprietate privată. În schimb, potrivit art. 13 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, terenurile aparţinând domeniului public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale pot fi concesionate numai în vederea realizării de construcţii sau obiective de uz şi (sau) de interes public.

Contractul de concesiune a terenurilor pentru realizarea de construcţii este un contract de drept comun, nefiind întrunite condiţiile pentru a fi calificat contract administrativ, argumentul principal în acest sens fiind acela că terenul concesionat aparţine domeniului privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale. Această concluzie este susţinută de art. 355 C.admin. care prevede că „bunurile care fac parte din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se află în circuitul civil şi se supun regulilor prevăzute de Legea nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel". În concret, acest contract este un veritabil contract de locaţiune reglementat de art. 1777 C.civ., care defineşte locaţiunea ca fiind contractul prin care o parte, numită locator, se obligă să asigure celeilalte părţi, numită locatar, folosinţa unui bun pentru o anumită perioadă, în schimbul unui preţ, denumit chirie.

Prin acest contract de concesiune, statul sau o unitate administrativ-teritorială atribuie unei persoane fizice sau juridice pe un timp determinat, folosinţa unui teren din domeniul privat în schimbul plăţii unei chirii (taxe de folosinţă) anuale.

---

[1] Art. 101 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată.

Părţile în contractele de concesiune a terenurilor pentru realizarea construcţiilor poartă denumirea de concedent şi concesionar.

Concedentul poate fi statul, reprezentat prin autorităţile sau instituţiile publice care au în administrare aceste terenuri sau comuna, oraşul şi judeţul, reprezentate prin primarul localităţii (preşedintelui consiliului judeţean) cu aprobarea prealabilă a consiliului local (judeţean)[1].

Concesionar poate fi orice persoană fizică sau juridică. În principiu, concesionarul va fi selectat de către autorităţile publice pe bază de licitaţie. Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, terenurile ce fac obiectul licitaţiei se aduc la cunoştinţă publică de către primarii unităţilor administrativ-teritoriale unde sunt situate, printr-o publicaţie afişată la sediul acestora şi tipărită în cel puţin două ziare de largă circulaţie, cu minimum 20 de zile înainte de data licitaţiei.

Publicaţiile privind licitaţia vor cuprinde data şi locul desfăşurării acesteia, suprafaţa şi destinaţia terenului stabilite prin documentaţiile de urbanism, precum şi taxa anuală minimală de redevenţă.

Candidaţii – persoane fizice sau juridice – vor depune la sediul primăriei ofertele lor însoţite de un studiu de fezabilitate cuprinzând, în mod obligatoriu, elementele tehnice necesare pentru caracterizarea funcţionalităţii şi capacităţii construcţiei, a gradului de ocupare a terenului, precum şi a celorlalte elemente cuprinse în certificatul de urbanism. Nu vor fi acceptate decât oferte care corespund prevederilor documentaţiilor de urbanism, aprobate potrivit legii. Cu alte cuvinte, candidaţii trebuie să aibă în cunoştinţă, în prealabil, regimul economic, juridic şi tehnic al terenului pentru care participă la licitaţie şi să se conformeze acestor prescripţii din certificatul de urbanism. Altfel, ofertele depuse vor fi respinse de către comisiile de licitaţie, iar titularii lor vor fi excluşi de la licitaţia propriu-zisă. Deşi Legea nr. 50/1991 nu precizează în mod expres, în realitate procedura licitaţiei având ca obiect aceste terenuri are loc în două etape. În prima etapă se realizează o preselecţie a ofertelor, prin raportarea lor la prevederile documentaţiilor de urbanism, urmărindu-se valorificarea superioară a potenţialului terenului, iar în cea de-a doua etapă, la care participă candidaţii admişi la preselecţie, va fi desemnat adjudecatarul, în funcţie de preţul oferit pentru terenul ce face obiectul licitaţiei.

Limita maximă a preţului de pornire pentru atribuirea concesiunii se stabileşte prin hotărârea consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, după caz, astfel încât să se asigure recuperarea în 25 de ani a

---

[1] Această condiţie procedurală prealabilă încheierii contractului de concesiune a bunurilor unităţilor administrativ-teritoriale este prevăzută de art. 108 C.admin. care are următorul conţinut Consiliile locale şi consiliile judeţene hotărăsc, în condiţiile prevăzute în partea a V-a a prezentului cod, ca bunurile ce aparţin domeniului public sau privat, local sau judeţean, după caz, să fie:

a) date în administrarea instituţiilor publice şi regiilor autonome din subordinea unităţii administrativ-teritoriale care le are în proprietate;

b) concesionate;

c) închiriate;

d) date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică;

e) valorificate prin alte modalităţi prevăzute de lege.

preţului de vânzare al terenului, în condiţii de piaţă, la care se adaugă costul lucrărilor de infrastructură aferente (art. 17 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Împotriva licitaţiei, până la momentul adjudecării, se va putea face contestaţie, de către orice persoană interesată, la judecătoria în a cărei rază teritorială are loc licitaţia. Contestaţia suspendă desfăşurarea licitaţiei până la soluţionarea sa definitivă[1].

Pe baza procesului-verbal de adjudecare a licitaţiei sau a hotărârii consiliului local (judeţean), respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, în situaţiile prevăzute în mod expres de lege se va încheia actul de concesiune, care se va înregistra de către concesionar în evidenţele de publicitate imobiliară în termen de 10 zile de la data adjudecării sau emiterii hotărârii (art. 21 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Potrivit acestor din urmă dispoziţii legale, contractul de concesiune este valabil, deci produce efecte juridice numai dacă se încheie în formă scrisă, altfel neexistând posibilitatea înscrierii dreptului de concesiune în cartea funciară. Totuşi, momentul încheierii contractului de concesiune este acela al primirii de către concesionar a acceptării ofertei sale de către concedent, potrivit sistemului recepţiunii din dreptul civil[2]. Redactarea înscrisului constatator al contractului şi semnarea lui reprezintă obligaţii ale părţilor contractante, partea în culpă putând fi obligată pe cale judecătorească la îndeplinirea acestor obligaţii.

Licitaţia se efectuează de comisiile constituite, în acest scop, prin hotărâre a consiliilor locale şi judeţene, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti. Comisiile funcţionează în cadrul consiliilor locale în a căror rază administrativ-teritorială sunt situate terenurile.

Prin excepţie, terenurile destinate construirii se pot concesiona fără licitaţie publică, cu plata taxei de redevenţă stabilite, potrivit legii, ori pot fi date în folosinţă pe termen limitat, în următoarele situaţii[3]:

a) pentru realizarea de obiective de utilitate publică sau de binefacere, cu caracter social, fără scop lucrativ, altele decât cele care se realizează de către colectivităţile locale pe terenurile acestora.

Această situaţie se referă la concesionarea terenurilor din domeniul public în favoarea unor persoane juridice (de drept public) care nu deţin astfel de terenuri. Astfel, de exemplu, o unitate administrativ-teritorială primeşte în concesiune un teren proprietate publică a statului sau statul ia în concesiune un teren aparţinând domeniului public de interes local pentru realizarea unui obiectiv de utilitate publică: spital, şcoală etc.;

b) pentru realizarea de locuinţe de către Agenţia Naţională pentru Locuinţe;

c) pentru realizarea de locuinţe pentru tineri până la împlinirea vârstei de 35 de ani;

d) pentru strămutarea gospodăriilor afectate de dezastre, potrivit legii;

e) pentru extinderea construcţiilor pe terenuri alăturate, la cererea proprietarului acestor construcţii.

---

[1] Art. 20 din Legea nr. 50/1991, republicată.

[2] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu*, Momentul încheierii actelor de gestiune ale administraţiei publice locale, în Dreptul nr. 10/1999, p. 37.

[3] Art. 15 din Legea nr. 50/1991, republicată.

f) pentru lucrări de protejare ori de punere în valoare a monumentelor istorice cu avizul conform al Ministerului Culturii şi Patrimoniului Naţional, pe baza documentaţiilor de urbanism avizate potrivit legii.

Suprafaţa maximă a terenului care poate fi concesionat pentru realizarea construcţiilor diferă după felul construcţiilor şi mediul urban sau rural în care acestea vor fi realizate, astfel[1]:

a) în localităţile urbane:

- până la 450 mp, pentru un apartament într-o clădire cu parter sau parter şi etaj;
- până la 300 mp, pentru un apartament într-o clădire cu parter şi etaj, cu 2 apartamente;
- până la 250 mp, pentru un apartament, în cazul clădirilor cu parter şi mai multe etaje, având cel mult 6 apartamente;

Pentru clădirile cu mai mult de 6 apartamente suprafaţa de teren va fi stabilită potrivit documentaţiilor de urbanism.

Potrivit art. 40 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 50/1991, republicată, în cazul clădirilor cu mai multe apartamente, proprietarii apartamentelor dobândesc şi o cotă parte din dreptul de concesiune asupra terenului aparţinând domeniului privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale, proporţional cu suprafaţa utilă a locuinţelor, a caselor de vacanţă ori a suprafeţelor cu altă destinaţie din clădire, după caz. Cotele-părţi prevăzute la alineatele precedente se determină proporţional cu suprafaţa utilă a locuinţelor, a caselor de vacanţă ori a suprafeţelor cu altă destinaţie din clădire, după caz[2].

b) în localităţile rurale, până la 1000 mp pentru o locuinţă.

Durata concesiunii se stabileşte de către consiliile locale, consiliile judeţene, respectiv de Consiliul General al Municipiului Bucureşti, în funcţie de prevederile documentaţiilor de urbanism şi de natura construcţiei (art. 22 din Legea nr. 50/1991, republicată). Cu alte cuvinte, prin hotărârea de aprobare a concesionării terenurilor, se va stabili, printre condiţiile de încheiere a contractului, şi durata acestuia, care trebuie respectată de către cel împuternicit să semneze contractul.

Drepturile şi obligaţiile părţilor sunt prevăzute în contractul de concesiune.

Concedentul are obligaţia principală de a pune la dispoziţia concesionarului terenul concesionat şi dreptul de a încasa taxa anuală de concesiune.

Concesionarul este obligat să plătească taxa de concesiune şi să folosească terenul potrivit destinaţiei pentru care a fost concesionat. El are dreptul de a primi terenul concesionat în momentul încheierii contractului sau la o dată ulterioară convenită cu concedentul.

Contractul de concesiune încetează în următoarele cazuri:

- prin acordul părţilor;
- la expirarea termenului pentru care a fost încheiat;
- în cazul desfiinţării sau înstrăinării construcţiei pentru realizarea căreia a fost concesionat terenul;
- prin moartea concesionarului.

---

[1] Art. 18 lit. a) şi b) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[2] Art. 40 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată.

În acest sens, art. 41 din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că dreptul de concesiune asupra terenului se transmite în caz de succesiune sau de înstrăinare a construcţiei pentru a cărei realizare a fost constituit. În aceste cazuri, contractul de concesiune încetează, el urmând a fi încheiat cu noul dobânditor al construcţiei.

- în cazul nesolicitării emiterii autorizaţiei de construire şi neînceperii construcţiei în termen de cel mult un an de la data obţinerii actului de concesionare a terenului (art. 36 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Aceste condiţii sunt cumulative, nefiind posibilă păstrarea dreptului de concesiune, numai ca urmare a îndeplinirii uneia din aceste condiţii. Astfel, solicitarea emiterii autorizaţiei trebuie să fie urmată de începerea lucrărilor de construire, în termenul legal. În caz contrar, va avea loc retragerea concesiunii cu titlu de sancţiune aplicată concesionarului vinovat de neîndeplinirea obligaţiilor prevăzute de lege.

§6. Obligaţiile beneficiarilor, proiectanţilor şi executanţilor lucrărilor de construire

Potrivit art. 75 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată, după obţinerea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor), investitorul (beneficiarul) şi executantul acestor lucrări vor răspunde de realizarea următoarelor operaţiuni[1]:

a) urmărirea execuţiei lucrărilor;

b) întocmirea cărţii tehnice a construcţiei;

c) efectuarea recepţiei la terminarea lucrărilor, precum şi a recepţiei finale, după expirarea perioadei de garanţie;

d) urmărirea comportării în exploatare a construcţiei.

Urmărirea execuţiei lucrărilor se asigură printr-un diriginte de şantier şi printr-un responsabil tehnic cu execuţia, atestat. Dirigintele de şantier este reprezentantul beneficiarului şi urmăreşte ca execuţia lucrărilor să se facă în deplină concordanţă cu prevederile autorizaţiei de construire, inclusiv cu proiectul tehnic, care stă la baza emiterii acesteia. Responsabilul tehnic cu execuţia atestat este reprezentantul executantului (persoană juridică cu profil de activitate în construcţii) şi răspunde de modul de executare a lucrărilor de construire (desfiinţare a construcţiei).

Cartea tehnică a construcţiei reprezintă ansamblul documentelor privind construcţia, emise în toate etapele realizării ei, începând cu certificatul de urbanism şi sfârşind cu procesul-verbal de recepţie finală a lucrărilor. Cartea tehnică se întocmeşte şi se completează pe parcursul executării construcţiei, de toţi factorii care concură la realizarea lucrărilor, prin grija dirigintelui de şantier. După recepţia finală, Cartea tehnică se completează în continuare pe întreaga durată de existenţă a construcţiei, cu toate intervenţiile asupra acesteia, prin grija beneficiarului, indiferent dacă acesta este investitorul sau un dobânditor ulterior al construcţiei.

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi prevederile Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcţii, republicată (M.Of. nr. 765 din 30 septembrie 2016).

Recepţia lucrărilor de construcţii şi a instalaţiilor aferente este actul prin care investitorul declară că acceptă şi preia lucrarea, cu sau fără rezerve şi că aceasta poate fi dată în folosinţă. Prin actul de recepţie se confirmă faptul că executantul şi-a îndeplinit obligaţiile în conformitate cu prevederile contractuale şi ale documentaţiei de execuţie. Recepţia lucrărilor de construcţii de orice categorie şi a instalaţiilor aferente acestora se efectuează atât la lucrări noi, cât şi la intervenţiile în timp asupra construcţiilor existente (reparaţii capitale, consolidări, modificări, modernizări, extinderi etc.).

Recepţia construcţiilor se realizează în două etape[1]:

- recepţia la terminarea lucrărilor;
- recepţia finală la expirarea perioadei de garanţie.

Efectuarea recepţiei la terminarea lucrărilor este obligatorie şi în situaţia realizării lucrărilor în regie proprie. La această recepţie se examinează respectarea prevederilor autorizaţiei de construire, a documentaţiei de execuţie şi a prevederilor contractului încheiat între investitor şi executant.

La recepţia finală se verifică finalizarea lucrărilor stabilite prin procesul-verbal de recepţie la terminarea lucrărilor şi modul de comportare a construcţiilor şi instalaţiilor aferente pe perioada de garanţie, inclusiv viciile aferente şi remedierea lor.

Urmărirea comportării în exploatare a construcţiei se face după recepţia finală a lucrărilor, pe toată durata existenţei acesteia, beneficiarul având obligaţia de a lua măsurile necesare pentru asigurarea cerinţelor de calitate a construcţiilor, conform prevederilor legale.

După realizarea construcţiilor, investitorul sau beneficiarul acestora are următoarele obligaţii[2]:

a) aducerea la cunoştinţa emitentului autorizaţiei de construire şi a Inspectoratului de Stat în Construcţii a datei şi orei începerii lucrărilor de construcţii autorizate;

b) amplasarea la loc vizibil a panoului de identificare a investiţiei;

c) anunţarea autorităţilor publice menţionate despre finalizarea lucrărilor de construcţii;

d) regularizarea taxelor datorate administraţiei publice locale;

La data efectuării recepţiei la terminarea lucrărilor investitorul are obligaţia de a regulariza taxele de autorizare legale, în funcţie de valoarea finală a investiţiei, justificată cu documente. Această valoare va fi comunicată Inspectoratului de Stat în Construcţii de către emitentul autorizaţiei de construire.

e) declararea investiţiei în vederea impunerii;

f) obţinerea autorizaţiei pentru desfăşurarea unor activităţi economice ori a autorizaţiei sanitare de funcţionare.

Aceste autorizaţii se emit de către autoritatea teritorială competentă, numai pentru construcţiile executate pe baza autorizaţiei de construire şi pentru care s-a efectuat recepţia la terminarea lucrărilor.

---

[1] Pentru detalii procedurale, a se vedea Regulamentul privind recepţia lucrărilor de construcţii şi instalaţii aferente acestora, aprobat prin H.G. nr. 273/1994 (M.Of. nr. 193 din 28 iulie 1994) şi art. 75 lit. c) din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

[2] Art. 76 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

Construcţiile executate fără autorizaţie de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum şi cele pentru care nu s-a efectuat recepţia la terminarea lucrărilor, nu se consideră finalizate şi, prin urmare, nu pot primi autorizaţie de funcţionare pentru a putea fi înscrise în Cartea funciară. În această situaţie, se vor aplica sancţiunile prevăzute de lege[1].

Potrivit art. 76 alin. (2) lit. b) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, toate construcţiile proprietate particulară se declară, în vederea impunerii, la organele financiare teritoriale sau la unităţile subordonate acestora, după terminarea lor completă şi nu mai târziu de 15 zile de la data expirării termenului de valabilitate a autorizaţiei de construire. *Proiectantul lucrărilor de construire are următoarele obligaţii*[2]:

- asigurarea calităţii proiectului tehnic care trebuie să fie în deplină concordanţă cu reglementările legale şi tehnice în vigoare;
- prezentarea proiectului elaborat spre verificare specialiştilor verificatori de proiecte atestaţi stabiliţi de investitor şi soluţionarea neconformităţilor sau a neconcordanţelor semnalate;
- atenţionarea beneficiarului cu privire la exigenţele urbanistice cărora trebuie să li se subordoneze realizarea obiectivului de investiţii, în raport cu reglementările urbanistice sau, după caz, cu privire la incompatibilităţile tehnice sau urbanistice pe care acesta le generează în zona de amplasament;

Executantul are, în baza contractului de antrepriză, următoarele obligaţii[3]:

- să sesizeze investitorul cu privire la neconformităţile şi/sau neconcordanţele constatate în proiect, în vederea soluţionării lor de către proiectant;
- să înceapă executarea lucrărilor numai în condiţiile precizate în autorizaţia de construire (desfiinţare a construcţiilor);
- să execute lucrările numai pe baza şi în conformitate cu proiectul tehnic de execuţie, verificat de specialişti atestaţi, potrivit legii.

Pe durata realizării lucrărilor de construire, executantul răspunde cu privire la celelalte obligaţii pe care le are, în conformitate cu legislaţia în vigoare privind calitatea în construcţii.

Secţiunea a 4-a. Răspunderea juridică în domeniul construcţiilor

4.1. Fapte ce constituie abateri la regimul juridic al construcţiilor

Încălcarea normelor legale în materia autorizării, executării şi desfiinţării construcţiilor atrage răspunderea civilă, penală sau contravenţională a persoanelor vinovate.

---

[1] Art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată.
[2] Art. 78 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.
[3] Art. 79 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, republicată.

Legea nr. 50/1991 reglementează în mod special numai răspunderea penală şi contravenţională, răspunderea civilă[1] fiind reglementată de alte dispoziţii speciale sau dispoziţiile Codului civil.

1. Astfel, potrivit art. 24 din Legea nr. 50/1991, republicată, constituie infracţiuni următoarele fapte:

a) executarea fără autorizaţie de construire sau de desfiinţare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a următoarelor lucrări, cu excepţiile prevăzute de lege:

- lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum şi orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege – monumente, ansambluri, situri – inclusiv la anexele acestora, identificate în acelaşi imobil – teren şi (sau) construcţii, la construcţii amplasate în zone de protecţie a monumentelor şi în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcţii cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentaţii de urbanism aprobate;

- lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare şi reabilitare privind căile de comunicaţie de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, reţelele şi dotările tehnico-edilitare, branşamente şi racorduri la reţele de utilităţi, lucrările hidrotehnice, amenajările de albii, lucrările de îmbunătăţiri funciare, lucrările de instalaţii de infrastructură, lucrările pentru noi capacităţi de producere, transport, distribuţie a energiei electrice şi/sau termice, precum şi de reabilitare şi retehnologizare a celor existente;

- lucrări de foraje şi excavări necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice şi a prospecţiunilor geologice, proiectarea şi deschiderea exploatărilor de cariere şi balastiere, a sondelor de gaze şi petrol, precum şi a altor exploatări de suprafaţă, subterane sau subacvatice;

- organizarea de tabere de corturi, căsuţe sau de rulote;

b) continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii;

c) întocmirea ori semnarea documentaţiilor tehnice – D.T. necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii, precum şi a proiectelor tehnice şi a documentaţiilor de execuţie, pentru alte specialităţi decât cele certificate prin diplomă universitară.

Aceste fapte penale se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la 1 an sau cu amendă (art. 24 din Legea nr. 50/1991, republicată).

Sesizarea organelor de urmărire penală cu privire la comiterea acestor infracţiuni se va face de către organele administrative cu atribuţii de control al respectării legalităţii în domeniul executării construcţiilor.

---

[1] Răspunderea civilă în domeniul executării construcţiilor poate izvorî din contractele încheiate între investitor şi antreprenor sau între investitor şi proiectant, potrivit Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcţii, dar poate îmbrăca şi forma unei răspunderi delictuale în cazul producerii unor prejudicii terţilor prin ruina edificiului, reglementată de art. 1378 C.civ.

2. Potrivit art. 26 alin (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, constituie contravenţii următoarele fapte:

a) executarea sau desfiinţarea totală ori parţială, fără autorizaţie, a lucrărilor pentru care este necesară autorizaţie de construire, cu excepţia situaţiilor în care aceste fapte constituie infracţiuni;

Autori ai acestei contravenţii pot fi atât investitorul, cât şi executantul lucrărilor fără autorizaţie de construire.

b) executarea sau desfiinţarea, cu nerespectarea prevederilor autorizaţiei şi a proiectului tehnic, a lucrărilor pentru care este necesară autorizaţie de construire, cu excepţia situaţiilor în care aceste fapte constituie infracţiuni, precum şi continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizaţii de construire în situaţiile în care în timpul executării lucrărilor şi numai în perioada de valabilitate a autorizaţiei de construire survin modificări de temă privind lucrările de construcţii autorizate, care conduc la necesitatea modificării acestora.

Şi în acest caz, autorii contravenţiei pot fi atât investitorul, cât şi executantul lucrării realizate în mod nelegal;

c) aprobarea furnizării de utilităţi urbane, ca urmare a executării de lucrări de branşamente şi racorduri la reţele pentru construcţii noi neautorizate;

d) menţinerea după expirarea termenului prevăzut prin autorizaţie sau după terminarea lucrărilor autorizate ori adaptarea în alte scopuri, faţă de cele prevăzute în autorizaţie, a construcţiilor, lucrărilor şi amenajărilor cu caracter provizoriu;

e) neaducerea de către investitor a terenului la starea iniţială, după terminarea lucrărilor de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare şi reabilitare privind căile de comunicaţii, reţele şi dotări tehnico-edilitare, noi capacităţi de producere, de transport, de distribuţie a energiei electrice şi/sau termice, precum şi de reabilitare şi de retehnologizare a celor existente;

e^1) neîndeplinirea obligaţiei de repunere în starea anterioară a terenurilor care au făcut obiectul contractelor de închiriere de către titularii de licenţe/permise/autorizaţii, la desfiinţarea acestora;

f) împiedicarea ori sustragerea de la efectuarea controlului, prin interzicerea accesului organelor de control abilitate sau prin neprezentarea documentelor şi a actelor solicitate;

g) neanunţarea datei de începere a lucrărilor de construcţii autorizate autorităţii emitente a autorizaţiei de construire şi inspectoratului teritorial în construcţii;

h) neemiterea certificatelor de urbanism în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, precum şi emiterea de certificate de urbanism incomplete ori cu date eronate, care nu conţin lista cuprinzând avizele şi acordurile legale necesare în raport cu obiectivul de investiţii, sau eliberarea acestora condiţionat de elaborarea prealabilă a unei documentaţii de urbanism sau a oricăror documentaţii tehnice de definire a scopului solicitării, cu depăşirea termenului legal, sau refuzul nejustificat ori condiţionarea furnizării informaţiilor de interes public pe care trebuie să le conţină, potrivit legii, certificatele de urbanism;

h^1) neemiterea avizelor şi autorizaţiilor de construire în termenul prevăzut de prezenta lege;

h[2]) refuzul nejustificat de emitere a autorizaţiei de construire/desfiinţare şi/sau a certificatului de urbanism în termenul prevăzut de lege pentru documentaţiile complete;

i) emiterea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) în următoarele condiţii:

- în lipsa unui drept real asupra imobilului, care să confere dreptul de a solicita autorizaţie de construire (desfiinţare a construcţiilor);
- în lipsa sau cu nerespectarea prevederilor documentaţiilor de urbanism, aprobate potrivit legii;
- în baza unor documentaţii incomplete sau elaborate în neconcordanţă cu prevederile certificatului de urbanism, ale Codului civil, ale conţinutului-cadru al documentaţiei tehnice – D.T. pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii, care nu conţin avizele şi acordurile legale necesare sau care nu sunt verificate potrivit legii;
- în lipsa expertizei tehnice privind punerea în siguranţă a întregii construcţii, în cazul lucrărilor de consolidare;
- în baza altor documente decât cele cerute de lege;

j) neorganizarea şi neexercitarea controlului privind disciplina în autorizarea executării lucrărilor de construcţii de către compartimentele abilitate din cadrul aparatului propriu al consiliilor judeţene şi locale în unităţile lor administrativ-teritoriale, în concordanţă cu competenţele de autorizare, precum şi neurmărirea modului de îndeplinire a celor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii;

k) neîndeplinirea, la termenul stabilit, a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii la controlul anterior;

l) refuzul nejustificat sau obstrucţionarea sub orice forma a accesului persoanelor fizice sau al reprezentanţilor persoanelor juridice la arhivele unde se află studiile de teren şi documentaţiile elaborate pentru realizarea investiţiilor de orice fel, a elementelor de infrastructură, de gospodărie comunală, precum şi a lucrărilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism – studii şi proiecte de sistematizare elaborate înainte de 1990 la comanda fostelor consilii populare sau a altor instituţii ale statului;

m) abrogată;

n) neefectuarea recepţiei la terminarea lucrărilor de construcţii în condiţiile legii;

o) neconstituirea bazei de date de către autorităţile publice responsabile sau netransmiterea de către posesorii de reţele tehnico-edilitare în termenele legale a planurilor cadastrale privind traseul acestor reţele.

4.2. Răspunderea contravenţională

Pentru comiterea contravenţiilor reglementate de Legea nr. 50/1991, republicată, persoanele fizice şi juridice răspund contravenţional prin suportarea sancţiunilor prevăzute de această lege.

Aceste sancţiuni constau în amenda contravenţională[1], ca sancţiune principală şi următoarele sancţiuni complementare[2]:

a) oprirea executării lucrărilor în construcţii.

---

[1] Art. 26 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 28 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată.

b) luarea măsurilor de încadrare a lucrărilor de construcţii în prevederile autorizaţiei care pot consta în:

- modificarea construcţiei realizate, prin desfiinţarea ei parţială;
- executarea unor lucrări de consolidare a construcţiei executate sau parţial executate cu nerespectarea autorizaţiei;
- refacerea proiectului de executare a lucrărilor de construire, aducându-se modificările necesare;
- emiterea unei noi autorizaţii de construire, în mod excepţional, dacă este posibilă salvarea construcţiilor realizate.

c) desfiinţarea lucrărilor realizate fără autorizaţie de construire ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, dacă încadrarea construcţiei în prevederile autorizaţiei nu mai este posibilă. Pentru comiterea contravenţiilor prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată, nu se aplică sancţiunea avertisment [art. 26 alin. (6)].

Sancţiunea amenzii poate fi aplicată şi reprezentantului persoanei juridice, precum şi funcţionarilor publici responsabili de verificarea documentaţiilor care stau la baza emiterii certificatului de urbanism şi a autorizaţiilor de construire sau de desfiinţare a construcţiilor. De asemenea, art. 26 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că pot fi sancţionaţi cu amendă contravenţională şi funcţionarii publici care au semnat certificatul de urbanism şi autorizaţia de construire, potrivit competenţelor stabilite de lege, dacă aceste documente au fost emise cu încălcarea legii. Considerăm însă că aceşti funcţionari publici vor fi sancţionaţi numai dacă se dovedeşte că au semnat certificatul de urbanism sau autorizaţia de construire, cunoscând că actul respectiv este nelegal sau aveau obligaţia să verifice, în prealabil, legalitatea acestuia şi nu şi-au îndeplinit această obligaţie. Cu alte cuvinte, răspunderea contravenţională poate fi angajată şi în această situaţie numai dacă fapta a fost comisă cu vinovăţie, în una din cele două forme ale sale: intenţia sau culpa.

Potrivit art. 27 alin. (1), (3) şi (5) din Legea nr. 50/1991, republicată, cu excepţia constatării anumitor contravenţii care este de competenţa Inspectoratului de Stat în Construcţii, constatarea şi sancţionarea contravenţiilor prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată, sunt de competenţa autorităţilor administraţiei publice locale şi judeţene, potrivit competenţelor de emitere a autorizaţiilor de construire (desfiinţare a construcţiilor). Astfel, personalul cu atribuţii de control din cadrul consiliului judeţean constată contravenţiile în materia construcţiilor a căror autorizare intră în competenţa preşedintelui acestui consiliu. În mod corespunzător, constatarea contravenţiilor privitoare la construcţiile a căror autorizare este dată în competenţa primarului se face de către persoanele abilitate, în acest scop, din cadrul aparatului de specialitate al acestei autorităţi publice.

Aplicarea sancţiunii contravenţionale se face de către şeful compartimentului care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului şi de urbanism sau, după caz, de preşedintele consiliului judeţean ori de primarul unităţii administrativ-teritoriale în care s-a săvârşit contravenţia [art. 27 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată]. În acest scop, procesele-verbale de constatare a contravenţiilor vor fi înaintate de către agentul constatator funcţionarilor publici sau autorităţilor publice care au competenţa aplicării sancţiunii contravenţionale.

Legea nr. 50/1991 nu prevede un termen în care aceste procese-verbale trebuie înaintate superiorului ierarhic al agentului constatator pentru aplicarea sancţiunii. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere faptul că, potrivit art. 31 din această lege, dreptul de a constata contravenţiile şi de a aplica amenzile contravenţionale se prescrie în termen de 3 ani de la data săvârşirii faptei. Până la data aplicării sancţiunii contravenţionale, procesul-verbal de constatare a contravenţiei reprezintă o simplă operaţiune tehnico-materială, neproducând niciun efect juridic.

Controlul statului în domeniile amenajării teritoriului, urbanismului şi autorizării executării lucrărilor de construcţii se exercită de Inspectoratul de Stat în Construcţii, pe întreg teritoriul ţării, şi de inspectoratele teritoriale ale acestuia care dispun măsurile şi sancţiunile prevăzute de lege şi înştiinţează despre acestea autoritatea administraţiei publice pe teritoriul căreia s-au comis contravenţiile. În această situaţie, organele de control ale consiliilor judeţene sau locale, după caz, au obligaţia să urmărească modul de îndeplinire a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii.

În ce priveşte sfera acestui control, art. 27 alin. (4) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că anumite contravenţii se constată şi se sancţionează numai de către organele de control ale Inspectoratului de Stat în Construcţii[1].

---

[1] Acest text de lege face trimitere la art. 26 alin. (1) lit. h), h[1]), i)-k) şi o) din Legea nr. 50/1991, republicată, care reglementează următoarele contravenţii:

h) neemiterea certificatelor de urbanism în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, precum şi emiterea de certificate de urbanism incomplete ori cu date eronate, care nu conţin lista cuprinzând avizele şi acordurile legale necesare în raport cu obiectivul de investiţii, sau eliberarea acestora condiţionat de elaborarea prealabilă a unei documentaţii de urbanism sau a oricăror documentaţii tehnice de definire a scopului solicitării, cu depăşirea termenului legal, sau refuzul nejustificat ori condiţionarea furnizării informaţiilor de interes public pe care trebuie să le conţină, potrivit legii, certificatele de urbanism;

h[1]) neemiterea autorizaţiilor de construire în termen de 30 de zile de la data depunerii documentaţiei pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii;

i) emiterea autorizaţiei de construire (desfiinţare a construcţiilor) în următoarele condiţii:

- în lipsa unui drept real asupra imobilului, care să confere dreptul de a solicita autorizaţie de construire (desfiinţare a construcţiilor);
- în lipsa sau cu nerespectarea prevederilor documentaţiilor de urbanism, aprobate potrivit legii;
- în baza unor documentaţii incomplete sau elaborate în neconcordanţă cu prevederile certificatului de urbanism, ale Codului civil, ale conţinutului-cadru al documentaţiei tehnice – D.T. pentru autorizarea executării lucrărilor de construcţii, care nu conţin avizele şi acordurile legale necesare sau care nu sunt verificate potrivit legii;
- în lipsa expertizei tehnice privind punerea în siguranţă a întregii construcţii, în cazul lucrărilor de consolidare;
- în baza altor documente decât cele cerute de lege;

j) neorganizarea şi neexercitarea controlului privind disciplina în autorizarea executării lucrărilor de construcţii de către compartimentele abilitate din cadrul aparatului propriu al consiliilor judeţene şi locale în unităţile lor administrativ-teritoriale, în concordanţă cu competenţele de autorizare, precum şi neurmărirea modului de îndeplinire a celor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii;

k) neîndeplinirea, la termenul stabilit, a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcţii la controlul anterior;

Din examinarea acestui text legal rezultă că Inspectoratul de Stat în Construcţii are o competenţă specială şi exclusivă în materia sancţionării contravenţiilor prevăzute de această lege.

În ce priveşte sancţiunile contravenţionale complementare prevăzute de lege, au prioritate măsurile privind oprirea executării lucrărilor şi încadrarea acestora în prevederile autorizaţiei de construire.

Încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei de construire se poate dispune numai dacă sunt îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele condiţii[1]:

a) s-a emis autorizaţie de construire pentru lucrările executate;

b) este posibilă încadrarea lucrărilor de construcţii în prevederile autorizaţiei existente.

Sancţiunea complementară a desfiinţării construcţiei priveşte construcţiile executate fără autorizaţie de construire şi poate fi aplicată în următoarele cazuri:

a) nu este posibilă autorizarea construcţiei realizate, din motive urbanistice sau tehnice;

b) este posibilă autorizarea construcţiei, dar contravenientul nu a efectuat demersurile legale necesare pentru obţinerea autorizaţiei de construire până la expirarea termenului de intrare în legalitate stabilit în procesul-verbal de sancţionare contravenţională.

Această măsură foarte severă, cu consecinţe deosebit de păgubitoare pentru contravenient, poate fi luată numai ca urmare a culpei grave a acestuia (executarea lucrărilor fără autorizaţie de construire sau refuzul de a intra în legalitate) şi a imposibilităţii tehnice de încadrare a lucrărilor în prevederile unei autorizaţii de construire. Pierderea valabilităţii autorizaţiei nu constituie însă un motiv care să împiedice, în mod obiectiv, salvarea construcţiei executate în mod nelegal, întrucât este posibilă prelungirea autorizaţiei existente sau emiterea unei noi autorizaţii de construire.

Nerespectarea prevederilor autorizaţiei de construire atrage sancţiunea complementară mai uşoară, aceea a încadrării lucrărilor în prevederile autorizaţiei, întrucât culpa contravenientului este şi ea mai uşoară, el executând lucrările cu ştiinţa autorităţilor publice, ci nu în mod clandestin. La rândul lor, autorităţile publice au dreptul, dar şi obligaţia, de a constata în timp util orice abateri de la prevederile autorizaţiilor emise şi de a lua, în mod prompt, măsurile necesare pentru reîncadrarea construcţiilor în prevederile autorizaţiei de construire. De aceea, considerăm că nimic nu împiedică autorităţile publice competente să menţină şi construcţiile realizate fără

---

o) neconstituirea bazei de date de către autorităţile publice responsabile sau netransmiterea de către posesorii de reţele tehnico-edilitare în termenele legale a planurilor cadastrale prevăzute la art. 45 alin. (6).

[1] Atragem atenţia că art. 56[1] din Legea nr. 350/2001 prevede că „nu pot fi iniţiate şi aprobate documentaţii de urbanism care au ca scop intrarea în legalitate a unor construcţii edificate fără autorizaţie de construire sau care nu respectă prevederile autorizaţiei de construire". Cu alte cuvinte, nu este permisă aprobarea unui plan urbanistic zonal sau de detaliu pentru a face posibilă emiterea unei autorizaţii de construire sau modificarea acesteia în vederea intrării în legalitate a unei construcţii realizate nelegal. Aşadar, emiterea unei autorizaţii de construire pentru intrarea în legalitate a unei asemenea construcţii trebuie să fie posibilă în baza documentaţiilor de urbanism existente, acestea fiind planul urbanistic general şi, respectiv, planul urbanistic zonal (dacă acesta din urmă există).

autorizație de construire, dacă este posibilă încadrarea acestora în prevederile autorizației de construire[1], întrucât o anumită culpă pentru realizarea nelegală a construcțiilor revine și acestor autorități publice care nu și-au îndeplinit, în mod corespunzător, atribuțiile de control cu privire la respectarea legii în domeniul construcțiilor.

Acest drept de apreciere aparține însă, în exclusivitate, administrației publice care poate considera că menținerea unei construcții realizate fără autorizație nu este posibilă din motive tehnice sau urbanistice. În sensul celor susținute de noi sunt și prevederile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, potrivit cărora decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către autoritatea administrației publice competente, pe baza planurilor urbanistice și a regulamentelor aferente, avizate și aprobate în condițiile legii sau, după caz, de instanța judecătorească. Menționăm însă că, în realitate, instanța poate confirma sau infirma măsurile dispuse de autoritățile publice, și nu le va dispune în locul acestora, neavând o astfel de competență legală, în caz contrar având loc o încălcare a regulilor în materie de competență și a principiului separației puterilor publice.

Potrivit art. 32 alin. (1) și (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, în cazul refuzului contravenientului de a se conforma măsurilor dispuse de autoritățile publice constând în intrarea în legalitate în termenul stabilit prin procesul-verbal de sancționare contravențională sau, după caz, desființarea construcției, autoritățile publice respective pot solicita instanței judecătorești să confirme aceste măsuri și să stabilească un termen pentru executarea lor. În cazul în care contravenientul refuză în continuare să se conformeze măsurilor stabilite, acestea vor fi duse la îndeplinire, după expirarea termenului stabilit de instanță, de către primar, cu sprijinul organelor de politie, pe cheltuiala contravenientului [art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată].

În ce privește punerea în executare a acestor măsuri confirmate de instanță, trebuie făcută distincție între măsura desființării construcției care poate fi astfel executată și măsura intrării în legalitate care trebuie mai întâi convertită de către primar în măsura desființării construcției pentru a putea fi executată în materialitatea ei. Or, într-o asemenea situație, contravenientul ar putea ataca actul de dispoziție al primarului sau ar putea susține că noua măsură dispusă de primar trebuie confirmată de către instanța de judecată. Poate fi și acesta un motiv pentru care, în practică, autoritățile publice nu solicită instanței obligarea contravenientului la intrarea în legalitate, ci solicită direct desființarea construcției realizate nelegal.

Mai trebuie precizat că pentru punerea în executare a hotărârii judecătorești de desființare a construcției, nu este necesară autorizarea primarului de către instanța de judecată, întrucât primarul are această competență „ex lege".

În ce privește procesul-verbal de constatare și sancționare contravențională, precizăm că acesta are caracter executoriu, constituind chiar titlu executoriu numai în privința sancțiunii contravenționale cu amenda, nu și cu privire la sancțiunile contravenționale complementare (încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației de

[1] În acest sens, a se vedea, mai pe larg, *O. Podaru*, Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 53 și urm.

construire sau desființarea construcțiilor). Astfel, în baza acestui proces-verbal, sancțiunea amenzii contravenționale va putea face obiectul executării silite potrivit dispozițiilor legale în materie fiscală.

În schimb, așa cum am arătat deja, în ce privește sancțiunile complementare, art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, prevede că, în cazul în care contravenientul nu se conformează în termen măsurilor dispuse prin procesul-verbal de sancționare contravențională, organul care a aplicat sancțiunea va sesiza instanța judecătorească pentru a dispune, după caz, încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației sau desființarea construcțiilor realizate nelegal.

Precizăm însă că în doctrină și jurisprudență s-a stabilit că acțiunea primarului privind desființarea construcțiilor nelegal realizate este prescriptibilă în termenul general de 3 ani[1].

De asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că soluționarea unei asemenea acțiuni trebuie să aibă loc cu respectarea principiului proporționalității între gravitatea faptei și pericolul social pe care aceasta îl prezintă, precum și a justului echilibru între cerințele interesului public și respectarea dreptului la locuință al contravenientului[2]

În ce privește măsura de oprire a executării lucrărilor dispusă prin procesul-verbal de sancționare contravențională, nerespectarea acesteia constituie infracțiune și atrage răspunderea penală a persoanei în cauză. Astfel, în cazul în care contravenientul nu se conformează măsurii privind oprirea lucrărilor, organul de control care a emis procesul-verbal de sancționare contravențională va putea sesiza organele de urmărire penală și va putea cere acestora și, ulterior, instanței de judecată să dispună, ca măsură provizorie, pe tot timpul procesului penal, oprirea executării lucrărilor[3]. Același organ de control va putea cere instanței penale să dispună, prin hotărârea de condamnare, cu titlu de sancțiune administrativă, una din măsurile sancționatorii alternative: încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației de construire sau desființarea construcțiilor nelegal realizate. Aceasta este cea de-a doua situație în care sancțiunile complementare pot fi aplicate de instanța judecătorească.

În anumite situații, procesul-verbal de sancționare contravențională are deplin caracter executoriu. Astfel, potrivit art. 33 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, republicată, construcțiile executate fără autorizație de construire pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului, cât și construcțiile, lucrările și amenajările cu caracter provizoriu executate pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al județelor, municipiilor, orașelor și comunelor vor putea fi desființate pe cale administrativă de autoritatea administrației publice de pe raza unității administrativ-teritoriale unde se află construcția, fără emiterea unei autorizații de desființare, fără sesizarea instanțelor judecătorești și pe cheltuiala contravenientului.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *O. Podaru*, Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii, op. cit., p. 127-128; C.A. Timișoara, Secția I civilă, decizia nr. 1122/R/19.09.2013 (*www.portal.just.ro/59/Documents/.../Civ%20I%20T3%202013.doc*).

[2] A se vedea hotărârea din 21 aprilie 2016 pronunțată în cauza *Ivanova și Cherkezov c. Bulgaria* (*http://www.legal-land.ro/cedo-demolarea-casei-construite-fara-autorizatie-in-lipsa-examinarii-proportionalitatii-masurii-contravine-conventiei*).

[3] A se vedea art. 32 alin. (4) din Legea nr. 50/1991, republicată.

Potrivit acestor dispoziţii legale, măsura administrativă a desfiinţării construcţiilor poate fi pusă în executare de către administraţia publică, numai dacă sunt îndeplinite, în mod cumulativ, următoarele condiţii:

a) construcţia a fost realizată pe terenuri proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale;

b) construcţia a fost realizată fără autorizaţie de construire, nefiind prevăzută de lege ipoteza desfiinţării construcţiei executate cu încălcarea prevederilor autorizaţiei;

Aceste construcţii, realizate pe terenul statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, pot fi desfiinţate şi de către proprietarul sau administratorul terenului, chiar fără emiterea unui act administrativ de desfiinţare, dacă un asemenea act nu a fost emis de autoritatea competentă în termen de 15 zile de la data sesizării acesteia de către titularul dreptului asupra terenului [art. 33 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată].

În fine, mai precizăm că procesul-verbal de sancţionare contravenţională în materia autorizării construcţiilor poate fi contestat la instanţa judecătorească civilă, în conformitate cu procedura de drept comun în materia contravenţiilor. Potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, plângerea suspendă executarea sancţiunii principale cu amenda şi a sancţiunilor complementare, cu excepţia măsurii de oprire a executării lucrărilor. Aşadar, în principiu, şi executarea celorlalte sancţiuni contravenţionale complementare va fi suspendată până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a plângerii formulate împotriva procesului-verbal[1]. De la această regulă există însă şi unele excepţii. Astfel, potrivit art. 35 alin. (2), ultima parte, din Legea nr. 50/1991, sancţiunea desfiinţării construcţiilor realizate fără autorizaţiei de construire pe terenul proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi a lucrărilor sau amenajărilor cu caracter provizoriu realizate pe un asemenea teren, al căror termen prevăzut prin autorizaţie a expirat, nu se suspendă prin atacarea procesului-verbal de sancţionare contravenţională.

[1] În mod greşit s-a decis într-o speţă că executarea sancţiunii desfiinţării construcţiilor nu se suspendă prin introducerea plângerii împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională (a se vedea C.A. Bucureşti, Secţia a IV-a civilă, decizia nr. 2121/2007, nepublicată).

BCU IASI / CENTRU

Capitolul VI
Controlul actelor administrative

Secţiunea 1. Controlul administrativ

Controlul administrativ poate fi caracterizat ca fiind controlul înfăptuit de administraţia publică, în conformitate cu legea, asupra propriei sale activităţi[1]. Acest control are ca scop respectarea legii în activitatea autorităţilor administraţiei publice şi asigurarea oportunităţii actelor acestora.

Controlul administrativ are două forme: *controlul administrativ intern şi controlul administrativ extern.*

1. Controlul administrativ intern reprezintă controlul exercitat din interiorul organului administrativ de către structuri organizatorice specializate sau anumite persoane desemnate în acest scop de către conducătorul instituţiei publice. Controlul intern se clasifică în control exercitat din oficiu şi control exercitat la cererea unei persoane fizice sau juridice.

a) Controlul intern din oficiu are 2 forme: controlul managerial şi controlul financiar preventiv propriu.

a.1. Astfel, potrivit art. 2 lit. d) din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv, republicată[2], **controlul managerial** reprezintă „ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entităţii publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanţă cu obiectivele acesteia şi cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient şi eficace".

Obiectivele generale ale controlului managerial sunt următoarele[3]:

- realizarea, la un nivel corespunzător de calitate, a atribuţiilor instituţiilor publice, stabilite în concordanţă cu propria lor misiune, în condiţii de regularitate[4], eficacitate[5], economicitate[6] şi eficienţă[7];

---

[1] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 393.

[2] M.Of. nr. 799 din 12 noiembrie 2003.

[3] A se vedea în acest sens art. 3 din O.G. nr. 119/1999.

[4] Prin „regularitate" se înţelege caracteristica unei operaţiuni de a respecta sub toate aspectele ansamblul principiilor şi regulilor procedurale şi metodologice care sunt aplicabile categoriei de operaţiuni din care face parte [art. 2 lit. v) din O.G. nr. 119/1999].

[5] Prin „eficacitate" se înţelege gradul de îndeplinire a obiectivelor programate pentru fiecare dintre activităţi şi raportul dintre efectul proiectat şi rezultatul efectiv al activităţii respective [art. 2 lit. i) din O.G. nr. 119/1999].

[6] Prin „economicitate" se înţelege minimizarea costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activităţi, cu menţinerea calităţii corespunzătoare a acestor rezultate [art. 2 lit. h) din O.G. nr. 119/1999].

[7] Prin „eficienţă" se înţelege maximizarea rezultatelor unei activităţi în relaţie cu resursele utilizate [art. 2 lit. j) din O.G. nr. 119/1999].

- protejarea fondurilor publice împotriva pierderilor datorate erorii, risipei, abuzului sau fraudei;

- respectarea legii, a reglementărilor şi deciziilor conducerii;

- dezvoltarea şi întreţinerea unor sisteme de colectare, stocare, prelucrare, actualizare şi difuzare a datelor şi informaţiilor financiare şi de conducere, precum şi a unor sisteme şi proceduri de informare publică adecvată prin rapoarte periodice.

Acest control intern se finalizează cu un raport pe care conducătorul instituţiei publice îl elaborează anual şi care constituie anexă la situaţia financiară a exerciţiului bugetar încheiat[1].

a.2. Potrivit art. 7 din O.G. nr. 119/1999, **controlul financiar preventiv[2] propriu** constă în verificarea sistematică a legalităţii şi regularităţii operaţiunilor financiare, precum şi a încadrării în limitele creditelor bugetare[3] sau creditelor de angajament[4], după caz, stabilite potrivit legii. Controlul financiar preventiv propriu se exercită, prin aplicarea unei vize[5] (pe documentele ce fac obiectul[6] acestui control) de către

---

[1] A se vedea art. 4 alin. (3) din O.G. nr. 119/1999.

[2] Potrivit art. 8 alin. (3) din O.G. nr. 119/1999, controlul financiar preventiv se organizează şi se exercită în următoarele forme:

a) controlul financiar preventiv propriu, la toate entităţile publice şi asupra tuturor operaţiunilor cu impact financiar asupra fondurilor publice şi a patrimoniului public;

b) controlul financiar preventiv delegat, la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, precum şi ai bugetului oricărui fond special, la Fondul naţional şi la agenţiile de implementare a fondurilor comunitare, precum şi la alte entităţi publice cu risc ridicat, prin controlori delegaţi ai Ministerului Finanţelor Publice.

[3] Prin „credite bugetare" se înţelege suma aprobată prin buget, reprezentând limita maximă până la care se pot ordonanţa şi efectua plăţi în cursul anului bugetar pentru angajamentele contractate în cursul exerciţiului bugetar şi (sau) din exerciţii anterioare pentru acţiuni multianuale, respectiv se pot angaja, ordonanţa şi efectua plăţi din buget pentru celelalte acţiuni [art. 2 lit. g) din O.G. nr. 119/1999].

[4] Prin „credite de angajament" se înţelege limita maxima a cheltuielilor ce pot fi angajate în timpul exerciţiului bugetar, în limitele aprobate [art. 2 lit. f) din O.G. nr. 119/1999].

[5] Viza de control financiar preventiv propriu se exercită prin semnătura persoanelor competente în acest sens şi prin aplicarea de către acestea a sigiliului personal [art. 10 alin. (2) din O.G. nr. 119/1999].

[6] Potrivit art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 119/1999, fac obiectul controlului financiar preventiv, indiferent de forma sa, următoarele proiecte de operaţiuni:

a) angajamente legale şi credite bugetare sau credite de angajament, după caz;

b) deschiderea şi repartizarea de credite bugetare;

c) modificarea repartizării pe trimestre şi pe subdiviziuni ale clasificaţiei bugetare a creditelor aprobate, inclusiv prin virări de credite;

d) ordonanţarea cheltuielilor;

e) efectuarea de încasări în numerar;

f) constituirea veniturilor publice, în privinţa autorizării şi a stabilirii titlurilor de încasare;

g) reducerea, eşalonarea sau anularea titlurilor de încasare;

h) constituirea resurselor proprii ale bugetului Uniunii Europene, reprezentând contribuţia viitoare a României la acest organism;

i) recuperarea sumelor avansate şi care ulterior au devenit necuvenite;

j) vânzarea, gajarea, concesionarea sau închirierea de bunuri din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale;

persoanele din cadrul compartimentelor de specialitate, desemnate în acest sens de către conducătorul entității publice [art. 9 alin. (5) din O.G. nr. 119/1999]. Aceste persoane trebuie să fie altele decât cele care inițiază sau efectuează operațiunea supusă vizei de control financiar preventiv.

b) Controlul intern poate fi declanșat și la cererea unei persoane fizice sau juridice și poate avea ca obiect verificarea legalității anumitor acte sau operațiuni administrative emise de către autoritățile sau instituțiile publice[1]. Acest tip de control, denumit și recurs administrativ grațios, poate fi definit ca reprezentând plângerea adresată de un particular unei autorități publice prin care se solicită revocarea sau modificarea unui act administrativ.

2. Controlul administrativ extern sau controlul extern este acea formă de control care se exercită de către anumite autorități publice sau funcționari de decizie din afara organelor administrative supuse controlului.

Controlul extern are următoarele forme:

a) controlul administrativ ierarhic (controlul ierarhic);

b) controlul administrativ de tutelă (tutela administrativă);

c) controlul administrativ extern specializat (controlul specializat).

Controlul ierarhic este efectuat de organele administrative ierarhic superioare asupra activității organelor inferioare, în baza raporturilor de subordonare dintre ele, fără a fi necesar să fie prevăzut în mod expres de lege. Spre exemplu, controlul Guvernului asupra activității ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice este un control ierarhic. Controlul ierarhic se poate efectua din oficiu, în virtutea raporturilor de subordonare dintre organul de control și entitatea supusă controlului ori la cererea unei persoane fizice sau juridice. În acest din urmă caz, controlul administrativ mai poartă denumirea de recurs administrativ ierarhic.

Recursul ierarhic a fost definit în doctrină ca fiind plângerea adresată de un particular autorității administrative superioare prin care solicită anularea unui act emis de o autoritate publică inferioară care îi vatămă drepturile sau interesele ori să o determine pe aceasta să-și modifice actul sau să îndeplinească o anumită prestație[2].

Controlul ierarhic este specific administrației publice centralizate, iar controlul de tutelă este „un ingredient" al administrației publice descentralizate.

---

k) concesionarea sau închirierea de bunuri din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale;

l) alte tipuri de operațiuni, stabilite prin ordin al ministrului finanțelor publice.

De asemenea, potrivit alin. (2) al aceluiași articol de lege, conducătorul entității publice, în funcție de specificul acesteia, poate decide exercitarea controlului financiar preventiv și asupra altor tipuri de proiecte de operațiuni decât cele prevăzute la alin. (1).

[1] A se vedea, în acest sens, și art. 4 lit. f) din Ordinul nr. 443/2014 al Agenției Naționale de Administrare Fiscală pentru aprobarea Procedurii de control intern al activității desfășurate de structurile centrale și teritoriale ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală (M.Of. nr. 216 din 26 martie 2014).

[2] *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universală „Alcalay & Co", București, 1937, p. 110.

Controlul de tutelă a fost definit în doctrină ca fiind controlul exercitat de stat asupra unui organ descentralizat în limitele fixate de lege[1].

Controlul de tutelă este reglementat expres în art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, denumit „tutela administrativă" care se exercită fie de prefect, fie de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici asupra actelor ilegale ale autorităţilor administraţiei publice locale, cu precizarea că cea din urmă autoritate publică exercită această formă de control administrativ numai asupra actelor prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică.

Totuşi, întrucât art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate ataca la instanţa de contencios atât actele autorităţilor publice locale, cât şi pe cele ale autorităţilor publice centrale şi numai în cazul nerespectării legislaţiei privind funcţia publică, ne determină să calificăm această din urmă formă de control administrativ mai degrabă ca fiind un control specializat, decât un control de tutelă cum este definit de lege.

Controlul de tutelă se exercită de stat prin Guvern sau reprezentantul său (prefectul) asupra actelor administraţiei publice locale. Obiectul acestui control este limitat însă la actele administrative (emise în regim de putere publică), aşa cum sunt acestea definite de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, nefiind supuse acestui control actele emise de autorităţile publice locale în cadrul unor raporturi juridice aparţinând altor ramuri de drept, cum sunt, de exemplu, cele aferente unor raporturi juridice civile ori de muncă[2].

Între controlul ierarhic şi controlul de tutelă există următoarele *deosebiri*:

a) Controlul ierarhic se exercită în virtutea raporturilor de subordonare între autoritatea de control şi cea controlată, iar controlul de tutelă se exercită numai în temeiul şi în limitele strict determinate de lege;

b) În cadrul controlului ierarhic organul superior poate controla atât legalitatea, cât şi oportunitatea actelor organului controlat, în timp ce în cadrul controlului de tutelă prefectul poate verifica numai legalitatea actelor administraţiei publice locale;

c) În cadrul controlului ierarhic, organul superior poate anula, revoca sau suspenda actele organului controlat, în timp ce în cadrul controlului de tutelă prefectul nu are aceste prerogative, el putând doar să sesizeze instanţa de contencios-administrativ pentru anularea actului pe care îl consideră ilegal.

Nici în cadrul controlului ierarhic, organul superior nu poate modifica sau adopta el însuşi un act în locul organului inferior, întrucât această substituire ar constitui o încălcare a normelor legale în materie de competenţă. Organul administrativ superior poate însă exercita anumite injoncţiuni asupra organului inferior pentru a-l determina să adopte o anumită decizie într-o situaţie dată.

---

[1] În doctrina franceză s-a arătat că există tendinţa de a se abandona noţiunea de tutelă administrativă ca urmare a Legii din 2 martie 1982 privitoare la drepturile şi libertăţile comunelor, departamentelor şi regiunilor care a suprimat tutela administrativă şi financiară. Cu toate acestea, se apreciază că noţiunea de „control de tutelă" trebuie menţinută pentru a distinge acest control de „controlul ierarhic" (a se vedea, pe larg, *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, op. cit., p. 303-304).

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 11/11.05.2011 (M.Of. nr. 501 din 8 iulie 2015).

Controlul specializat se exercită de către anumite autorităţi ale administraţiei publice constituite de lege, în acest scop. Controlul specializat se efectuează numai în temeiul legii, ca şi controlul de tutelă şi se limitează la aspectele care se încadrează în specificul activităţii organului de control.

Acest control se exercită de către anumite inspecţii şi inspectorate de stat care sunt organizate atât pe plan central, cât şi pe plan teritorial ca servicii publice ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ca, de exemplu: Inspectoratul de Stat pentru Construcţii, Agenţia Naţională pentru Resurse Minerale, Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor, Inspecţia Muncii etc.

Controlul exercitat de Curtea de Conturi este, de asemenea, un control specializat limitat la domeniile date de lege în competenţa acestei autorităţi administrative.

Astfel, potrivit art. 140 din Constituţie, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, administrare şi întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public, în aplicarea acestui text constituţional fiind adoptată Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată[1].

Curtea de Conturi exercită controlul asupra tuturor autorităţilor şi instituţiilor publice, inclusiv asupra societăţilor comerciale la care statul sau unităţile administrativ-teritoriale deţin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social. În condiţiile Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi poate hotărî exercitarea de controale şi asupra altor persoane juridice[2].

Execuţia bugetelor celor două Camere ale Parlamentului, Preşedinţiei, Guvernului, Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi Curţii Constituţionale se controlează numai de Curtea de Conturi.

Controlul exercitat de Curtea de Conturi este ulterior şi priveşte respectarea dispoziţiilor legale privind gestionarea şi folosirea fondurilor publice. Controlul ulterior are ca obiect verificarea contului general anual de execuţie a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat, conturilor anuale de execuţie a bugetelor locale, conturilor fondului de tezaur, contului anual al datoriei publice a statului şi a situaţiei garanţiilor guvernamentale pentru credite interne şi externe primite de alte persoane juridice. Cu ocazia acestui control, Curtea analizează legalitatea şi oportunitatea unor operaţiuni financiare. În urma verificării conturilor, Curtea de Conturi va hotărî asupra descărcării de gestiune.

Dacă organele de control ale Curţii de Conturi constată fapte cauzatoare de prejudicii, ele consemnează în raportul de audit (control financiar) aceste ilegalităţi, aducându-le la cunoştinţa conducătorului autorităţii (instituţiei) publice supuse

---

[1] M.Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[2] Potrivit art. 24 din Legea nr. 94/1992, republicată, aceste persoane juridice pot fi cele care:

- beneficiază de garanţii guvernamentale pentru credite de subvenţii sau alte forme de sprijin financiar din partea statului, a unităţilor administrativ-teritoriale sau a instituţiilor publice;
- administrează, în baza unui contract de concesiune sau închiriere, bunuri aparţinând domeniului public sau privat al statului ori al unităţilor administrativ-teritoriale;
- administrează şi (sau) utilizează fonduri publice, în acest caz verificările urmând a se efectua numai asupra legalităţii administrării (utilizării acestor fonduri).

controlului. Stabilirea întinderii prejudiciului şi dispunerea măsurilor concrete pentru repararea acestuia reprezintă obligaţii ale autorităţii (instituţiei) publice auditate (verificate) de către organele Curţii de Conturi[1].

Dacă organele de control apreciază că faptele constatate constituie infracţiuni vor sesiza organele de urmărire penală.

Un alt tip de control extern specializat îl constituie controlul financiar preventiv delegat exercitat de Ministerul Finanţelor Publice în temeiul art. 12 din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern şi controlul financiar preventiv. Acest control se exercită de către controlorii delegaţi de acest minister asupra bugetului autorităţilor şi instituţiilor publice ale statului şi se finalizează cu acordarea sau refuzul emiterii vizei de control financiar preventiv delegat asupra proiectelor de operaţiuni ce urmează să fie aprobate de către ordonatorul de credite, vizate în prealabil de către controlul financiar preventiv propriu al instituţiei publice.

Secţiunea a 2-a. Controlul judecătoresc (contenciosul administrativ)

§1. Noţiunea şi istoricul instituţiei contenciosului administrativ în România

Evoluţia acestei instituţii juridice în România cuprinde următoarele etape:

Într-o primă etapă (1864-1866) s-a adoptat şi în România sistemul francez al tribunalelor administrative, înfiinţându-se un Consiliu de Stat ca organ consultativ al Guvernului care avea, printre alte atribuţii, şi unele de contencios-administrativ. La scurt timp s-a renunţat la acest sistem, întrucât Consiliul de Stat s-a dovedit, în prea mare măsură, aservit influenţelor guvernamentale.

A doua perioadă (1866-1905) se caracterizează prin atribuirea contenciosului administrativ instanţelor judecătoreşti ordinare. Astfel, prin Constituţia din 1866 se desfiinţează Consiliul de Stat, iar prin Legea din 12 iulie 1866, litigiile de contencios-administrativ sunt date în competenţa tribunalelor de drept comun.

Cu toate acestea, tribunalele aveau o competenţă limitată în ce priveşte actele de autoritate, ele putând să aprecieze legalitatea acestor acte pe cale indirectă şi să acorde despăgubiri, fără să anuleze actul ilegal.

A treia perioadă eclectică legislativ (1905-1923) a început odată cu adoptarea Legii din 1 iulie 1905, potrivit căreia:

a) judecarea litigiilor de contencios-administrativ aparţinea tot puterii judecătoreşti, însă numai Secţiei a III-a a Curţii de Casaţie;

b) competenţa Curţii era limitată la anumite categorii de acte administrative;

c) Curtea avea dreptul să stabilească despăgubiri contra administraţiei;

d) Curtea avea dreptul să dispună anularea actului ilegal.

Prin Legea din 25 martie 1910 se revine la sistemul conceput de Legea din 1866, litigiile de contencios fiind date din nou în competenţa tribunalelor ordinare. Com-

[1] Art. 33 alin. (3) din Legea nr. 94/1992, republicată.

petenţa tribunalelor de drept comun nu a durat decât 2 ani pentru că, prin Legea din 17 februarie 1912 pentru reorganizarea Curţii de Casaţie, litigiile de contencios-administrativ sunt date din nou în competenţa acestei instanţe. Curtea nu mai era, însă, învestită cu dreptul de a anula actul ilegal, putând doar să constate ilegalitatea lui şi să invite autoritatea administrativă să satisfacă cererea ori să desfiinţeze sau să modifice actul care vătăma dreptul particularului.

A patra perioadă (1923-1948) este marcată de adoptarea Constituţiei din 1923 şi apoi de Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925.

Prin Constituţia din 1923, contenciosul administrativ a devenit o instituţie de ordin constituţional, litigiile de această natură fiind date în competenţa instanţelor judecătoreşti. Puterea judecătorească nu avea însă competenţa de a judeca actele de guvernământ militar.

Pe baza Constituţiei din 1923 a fost adoptată Legea pentru contenciosul administrativ din decembrie 1925, care a reprezentat cea mai importantă reformă în domeniu. Această lege a învestit curţile de apel din circumscripţia în care domiciliază reclamantul cu competenţa de a judeca cererile de contencios-administrativ, iar hotărârile pronunţate de acestea erau supuse recursului fostei Curţi de Casaţie.

Legea din 1925 făcea distincţie între actele de autoritate şi cele de gestiune. Actele de autoritate puteau fi anulate de curţile de apel care puteau acorda şi despăgubiri particularilor pentru pagubele cauzate prin aceste acte sau prin refuzul administraţiei de a rezolva o cerere privitoare la un drept. În schimb, actele de gestiune au rămas în competenţa instanţelor de drept comun, care aplicau regulile dreptului privat. Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un contencios subiectiv şi de plină jurisdicţie.

După adoptarea Constituţiei din 1923, din sistemul de organizare a contenciosului administrativ mai făceau parte Curţile administrative organizate ca instanţe jurisdicţionale cu competenţă specială care cenzurau legalitatea actelor emise numai de organele administraţiei publice.

A cincea etapă (1948-1967) începe odată cu abrogarea Legii din 1925 prin Decretul nr. 128/1948 şi ţine până la adoptarea Legii nr. 1/1967. Potrivit Decretului nr. 128/1948 şi art. 120 C.proc.civ. din 1865, instanţele judecătoreşti aveau competenţa de a verifica, pe cale de acţiune, legalitatea actelor administrative individuale, numai atunci când prevederi legale exprese le autorizau să exercite această competenţă.

A şasea etapă este marcată de adoptarea Legii nr. 1/1967, în vederea aplicării dispoziţiilor Constituţiei din 1965, şi durează până în anul 1990. Potrivit acestei legi, competenţa soluţionării cererilor celor vătămaţi în drepturile lor printr-un act administrativ ilegal era încredinţată tot instanţelor de drept comun.

Legea nr. 1/1967 a reglementat un contencios subiectiv şi un contencios de plină jurisdicţie. Deoarece această lege excepta un număr mare de acte administrative de la controlul de legalitate, ea a avut un câmp redus de aplicare în practica instanţelor judecătoreşti.

În perioada 1990-2004, contenciosul administrativ a fost reglementat prin Legea nr. 29/1990, care a abrogat Legea nr. 1/1967 şi care a împrumutat multe reguli cuprinse în Legea din 1925, însă a adus şi unele elemente de noutate care au imprimat acestei reglementări un caracter progresist.

Cu toate acestea, unele din prevederile acestei legi nu au fost suficient de reformatoare în domeniul contenciosului administrativ ca, de exemplu, cele privind exceptarea unor categorii de acte administrative de la controlul de legalitate, ceea ce a impus adoptarea unei noi reglementări în acest domeniu care să corespundă mai bine nevoii de apărare, prin mijloace juridice eficiente, a drepturilor cetăţenilor în raporturile lor cu autorităţile publice.

Actualmente, această instituţie a dreptului administrativ îşi are temeiul legal în Constituţia României, republicată în anul 2003 şi în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Astfel, art. 52 alin. (1) din Constituţie prevede că „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei", iar, potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol constituţional, „condiţiile şi limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică".

Mai mult, art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală instituie acest control ca o garanţie de rang constituţional a respectării drepturilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor, dispunând astfel: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepţia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi a actelor de comandament cu caracter militar. Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale".

În aplicarea acestor prevederi constituţionale a fost adoptată Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 care a lărgit sfera persoanelor ce pot ataca actele administrative ilegale în faţa instanţei de contencios administrativ şi a redus în mod substanţial numărul actelor administrative exceptate de la această formă a controlului de legalitate.

Astfel, această lege prevede, în art. 1, că: „Orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei judecătoreşti competente pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât şi public".

Chiar din aceste prime dispoziţii ale sale, rezultă că Legea nr. 554/2004 reglementează atât contenciosul subiectiv, ca mijloc procedural pentru apărarea drepturilor persoanelor în raporturile lor cu autorităţile publice, cât şi un contencios obiectiv având ca scop apărarea legii (dreptului obiectiv) în activitatea administraţiei publice.

Noţiunea de contencios administrativ are şi o definiţie legală. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, „contenciosul administrativ reprezintă activitatea de soluţionare, de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puţin una din părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act

administrativ, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim".

Sintetizând aceste dispoziții legale, putem defini „contenciosul administrativ" ca fiind o procedură de soluționare a litigiilor, care iau naștere în sfera activității executive între administrație și particulari sau între autoritățile publice, de către instanțele judecătorești potrivit unor reguli speciale de drept public.

§2. Trăsăturile și clasificarea contenciosului administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004

1. Contenciosul administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) este un control de legalitate, nu și de oportunitate, ceea ce înseamnă că instanța judecătorească va respinge acțiunea reclamantului întemeiată exclusiv pe motive de inoportunitate a unui act administrativ;

Astfel, de exemplu, Curtea Constituțională a statuat că actele administrative sunt supuse controlului judecătoresc numai în ce privește condițiile obiective prevăzute de lege, nu și sub aspectul condițiilor subiective care țin de competența de apreciere a autorităților publice emitente[1].

Un alt exemplu, în acest sens, ni-l oferă tot Curtea Constituțională prin Decizia nr. 530/2013[2] prin care a declarat neconstituționale dispozițiile art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003[3] care prevedeau că „dobândirea sau pierderea calității de membru al unui partid politic este supusă numai jurisdicției interne a partidului respectiv, potrivit statutului partidului". În motivarea neconstituționalității acestor prevederi legale, Curtea a arătat că „în cazul consilierilor locali, fără a distinge dacă pierderea calității de membru al partidului este sau nu imputabilă,

---

[1] A se vedea Decizia nr. 459/2014 (M.Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014). Prin această decizie, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale în măsura în care se interpretează în sensul că decretele Președintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale". În motivarea acestei decizii se arată că, potrivit dispozițiilor constituționale ale art. 142 coroborate cu cele ale art. 143, numirea în funcția de judecător al Curții Constituționale este condiționată de îndeplinirea a trei condiții cumulative: pregătire juridică superioară; cel puțin 18 ani vechime în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior; înaltă competență profesională. În continuare, se menționează că dintre cele trei condiții primele două sunt obiective și sunt supuse controlului instanței de contencios administrativ. În schimb, ultima condiție este subiectivă, iar îndeplinirea ei nu poate fi apreciată de către instanța judecătorească, ci doar de către autoritatea emitentă, în speță Președintele României care emite decretele de numire a unor judecători la Curtea Constituțională potrivit art. 94 lit. c), ale art. 100 alin. (1) și ale art. 142 alin. (2) și (3) din Constituție, precum și ale art. 5 alin. (2) și ale art. 68 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992.

[2] M.Of. nr. 23 din 13 ianuarie 2014.

[3] Republicată în M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

măsura excluderii din partid produce un efect juridic extrem de grav – încetarea mandatului", iar „imposibilitatea de a contesta în faţa instanţei judecătoreşti[1] o asemenea măsură dispusă fără a verifica respectarea statutului şi a procedurilor statutare este contrară dreptului de acces la o instanţă judecătorească şi face ca drepturile enunţate să fie lipsite de conţinutul juridic garantat de statul de drept şi democratic". În considerentele aceleiaşi decizii, Curtea a statuat însă că „în această materie, controlul judecătoresc nu poate fi realizat decât asupra statutului şi a regularităţii desfăşurării procedurii statutare în faţa organelor cu atribuţii jurisdicţionale ale partidului, şi nu asupra oportunităţii sancţiunii aplicate. Astfel, instanţa judecătorească învestită cu soluţionarea unei cereri prin care se contestă sancţiunea excluderii din partid urmează să analizeze respectarea normelor statutare privind stabilirea şi aplicarea sancţiunii şi să verifice dacă dreptul părţii la apărare şi la opinie a fost efectiv asigurat".

Dreptul de apreciere al autorităţilor publice cu privire la oportunitatea unei decizii administrative trebuie însă exercitat în limitele legii, pentru că, altfel, acest drept devine abuz de drept (exces de putere). Cu alte cuvinte, chiar dacă are caracter subiectiv, aprecierea oportunităţii unui act administrativ de către emitentul său trebuie să fie rezonabilă, nu discreţionară, adică să se încadreze în limitele legii, sub toate aspectele privitoare la legalitatea unui act administrativ (respectarea competenţei autorităţii emitente, respectarea formalităţilor procedurale prevăzute de lege pentru emiterea actului, conformitatea actului cu conţinutul legii şi cu scopul legii (interesul public). De aceea, dacă instanţa este învestită cu o acţiune în anularea unui act administrativ în care autoritatea publică emitentă, în calitate de pârâtă, pretinde că actul este legal întrucât legea îi permitea să îl emită într-un anumit fel sau să nu îl emită, invocând, deci, aspecte de oportunitate, pentru care actul nu poate fi anulat pe

---

[1] Precizăm însă că, în ce priveşte natura juridică a hotărârilor partidelor politice de excludere a membrilor lor, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat, prin Decizia nr. 3370/2018 (*http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=148172*), că aceste hotărâri nu reprezintă acte administrative în sensul Legii nr. 554/2004, ci acte juridice civile supuse controlului judecătoresc al instanţelor de drept comun. Astfel, în motivarea acestei decizii, se reţin următoarele: „Înalta Curte constată că Hotărârea nr. 6 din 16.01.2017, emisă de Comisia Teritorială de Arbitraj a partidului X, precum şi celelalte acte contestate, a căror anulare se solicită, nu au fost emise în regim de putere publică, ci în temeiul procedurilor şi atribuţiilor reglementate de statutul partidului, statut adoptat prin voinţa membrilor acestuia, conform scopurilor urmărite la data înfiinţării lui. Cum statutul nu a fost adoptat în regim de putere publică, ci în regim de drept privat, potrivit voinţei proprii a unor persoane fizice, nici actele juridice de punere în aplicare a dispoziţiilor acestui statut nu sunt emise în regim de putere publică. Prin hotărârea contestată nu s-a urmărit realizarea unui interes public, ci protejarea intereselor unei asociaţii politice, iar persoanele care au decis asupra sancţiunii de excludere din partid nu au acţionat ca agenţi ai unei puteri publice.

Pe cale de consecinţă, nefiind incidente normele speciale de competenţă în materia contenciosului administrativ şi în absenţa din cuprinsul Legii nr. 14/2003 a unor dispoziţii cu caracter derogatoriu, Înalta Curte, reţinând natura civilă a raporturilor juridice deduse judecăţii, apreciază că litigiul se judecă de către instanţa de drept comun, determinată conform art. 95 pct. 1 din Codul de procedură civilă, respectiv Tribunalul Cluj – Secţia civilă".

cale judecătorească, instanţa de judecată va trebui să verifice dacă pârâta a interpretat şi aplicat corect legea cu ocazia exercitării dreptului său de apreciere a oportunităţii emiterii acelui act. În caz contrar, actul este nelegal şi poate fi anulat de către instanţa de judecată[1].

b) Obiectul acestei forme de control îl constituie actele administrative tipice (unilaterale), precum şi actele asimilate acestora (contractele administrative şi refuzul autorităţilor publice de a rezolva cererile particularilor privind recunoaşterea unor drepturi sau interese legitime ale acestora). Totuşi, acţiunea promovată de către prefect poate avea ca obiect numai actele administrative tipice (unilaterale) ale administraţiei publice locale, întrucât art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privitor la tutela administrativă se referă exclusiv la actele emise de autorităţile administraţiei publice locale, nu şi la contractele încheiate cu persoanele fizice sau juridice ori la refuzul soluţionării cererile particularilor[2]. Mai mult, art. 200 C.admin., intitulat „Verificarea legalităţii actelor administrative" prevede că „dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi hotărârile consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de către prefect conform prevederilor art. 255[3]". Or, toate aceste acte administrative sunt acte cu caracter unilateral ale autorităţilor publice locale.

c) soluţionarea litigiilor de contencios-administrativ se desfăşoară după o procedură judecătorească specială care se completează cu procedura de drept comun;

Astfel, Legea nr. 554/2004 prevede unele reguli speciale care favorizează accesul la justiţie al particularilor împotriva actelor administrative nelegale (competenţa teritorială exclusivă a instanţelor de judecată de la domiciliul particularului reclamant, taxe judiciare de timbru mai reduse, celeritatea judecăţii etc.). Aceste reguli speciale se completează[4] cu dispoziţiile Codului de procedură civilă, în măsura în care pot fi aplicabile raporturilor juridice dintre autorităţile publice şi particulari.

d) instanţele de contencios-administrativ au o competenţă materială generală în soluţionarea litigiilor având ca obiect controlul de legalitate a actelor administrative, ceea ce înseamnă că ori de câte ori un asemenea litigiu nu este dat printr-o lege specială în competenţa altor instanţe judecătoreşti, soluţionarea lui este de competenţa instanţelor prevăzute de legea contenciosului administrativ.

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2702/2015 (*http://www.scj.ro/1093/Detaliijurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=124872*).

[2] Pentru detalii, a se vedea, *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2018, p. 69-70.

[3] Acest articol de lege intitulat „Atribuţii privind verificarea legalităţii", are următorul conţinut:

(1) Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local şi ale primarului.

(2) Prefectul poate ataca actele autorităţilor prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale, în faţa instanţei competente, în condiţiile legii contenciosului administrativ.

[4] A se vedea, în acest sens, art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care are următorul conţinut: „Dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil şi cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte".

Această concluzie rezultă din prevederile art. 126 alin. (6) teza I[1], din Constituţie potrivit cărora controlul judecătoresc al actelor administrative, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, ceea ce face ca procedura reglementată de Legea nr. 554/2004 pentru soluţionarea litigiilor generate de raporturile de drept public (între autorităţile publice şi între acestea şi particulari) să constituie procedura de drept comun în materia acestor litigii[2].

2. Contenciosul administrativ poate fi clasificat în funcţie de următoarele criterii[3]:

- după natura situaţiei juridice supuse controlului;
- după limitele puterilor recunoscute judecătorului.

Potrivit primului criteriu acest control judecătoresc se împarte în două categorii: contencios subiectiv[4] şi contencios obiectiv.

Caracterul subiectiv al contenciosului administrativ constă în aceea că el poate fi promovat numai de persoana al cărei drept a fost lezat prin activitatea ilicită a administraţiei publice, acest tip de contencios fiind fondat pe un drept subiectiv[5].

Prin contencios obiectiv se înţelege acea formă judecătorească de control al legalităţii actelor administrative care are ca scop respectarea legii (dreptului obiectiv)[6].

Are acest caracter acţiunea în contencios administrativ în care calitatea de reclamant o au autorităţile publice precum: Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, prefectul sau alte autorităţi publice care sunt abilitate de lege pentru apărarea unui interes general.

Potrivit celui de-al doilea criteriu, contenciosul administrativ poate fi clasificat în următoarele categorii:

- contenciosul în anulare, în cadrul căruia judecătorul, constatând ilegalitatea actului administrativ, dispune anularea lui;
- contenciosul de plină jurisdicţie care acordă plenitudine de competenţă instanţei judecătoreşti, aceasta putând să anuleze actul ilegal, să oblige organul administrativ la anumite măsuri administrative şi să acorde despăgubiri, dacă se pretind de către reclamant.

Contenciosul în anulare poate avea atât caracter obiectiv, cât şi subiectiv. În schimb, contenciosul de plină jurisdicţie poate avea numai caracter subiectiv.

---

[1] Acest tex constituţional are următorul conţinut: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepţia celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi a actelor de comandament cu caracter militar".

[2] A se vedea, în acest sens, şi I.C.C.J., Completul competent să judece recursul în interesul legii, Decizia nr. 10/2016 (M.Of. nr. 505 din 5 iulie 2016)

[3] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006, p. 110.

[4] În dreptul administrativ francez contenciosul subiectiv mai poartă denumirea de recurs în anulare, iar contenciosul obiectiv este denumit recurs pentru exces de putere. Ambele forme de control constituie contenciosul în anulare (a se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 204).

[5] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 206-207.

[6] *E. Popa*, Consideraţii teoretice şi practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universităţii „Aurel Vlaicu", Arad, p. 67; *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 207.

- contenciosul în interpretarea şi aprecierea legalităţii unui act administrativ[1];

Includem în această categorie excepţia de nelegalitate reglementată de art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Unele legi speciale reglementează şi o altă formă de contencios administrativ denumită în doctrină „contencios în reformare" care permite judecătorului să modifice actul administrativ dedus judecăţii. Acest tip de control îl întâlnim în cazul actelor administrative de sancţionare, dar şi în cazul actelor adoptate în domeniul achiziţiilor publice.

Astfel, de exemplu, potrivit art. 495 C.admin., funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea disciplinară aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.

De asemenea, potrivit art. 34 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor[2], instanţa judecătorească învestită cu plângere împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională va verifica legalitatea şi temeinicia acestui proces-verbal şi va hotărî asupra sancţiunii, despăgubirilor stabilite, precum şi asupra măsurii confiscării.

Verificând temeinicia actului administrativ de sancţionare, instanţa de judecată va putea schimba sancţiunea aplicată cu una mai uşoară corespunzătoare gravităţii faptei comise de contravenient.

În fine, art. 58 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 prevede că dacă, după analizarea tuturor aspectelor relevante, instanţa consideră că există motive imperative de interes general care impun menţinerea efectelor contractului, va putea dispune, în locul constatării nulităţii contractelor de achiziţii publice, aplicarea de sancţiuni alternative, acestea fiind următoarele: limitarea efectelor contractului, prin reducerea termenului de execuţie al acestuia şi (sau) aplicarea unei amenzi autorităţii contractante, cuprinsă între 2% şi 15% din valoarea obiectului contractului, cuantumul acesteia fiind invers proporţional cu posibilitatea de a limita efectele contractului.

§3. Condiţiile de admisibilitate a acţiunii directe în contenciosul administrativ

Pentru ca acţiunea în contenciosul administrativ, reglementată de Legea nr. 554/2004, să poată fi admisă trebuie îndeplinite următoarele condiţii[3]:

a) calitatea procesuală;

b) vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim;

c) existenţa unui act administrativ de autoritate sau a unui refuz nejustificat al administraţiei publice;

d) provenienţa actului administrativ de la o autoritate administrativă sau de la altă autoritate publică;

---

[1] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, Droit administratif 6 ed. revue, Dalloz, Armand Colin 1999, p. 40-41.

[2] M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

[3] Pentru o formulare similară a acestor condiţii a se vedea, *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., p. 295.

e) actul să nu fie exceptat de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ[1];

f) actul să fie irevocabil, în cazul acţiunii în anulare promovate de organul emitent al actului[2];

e) îndeplinirea procedurii administrative prealabile;

f) introducerea acţiunii la instanţa judecătorească în termenul legal.

a) Condiţia referitoare la calitatea procesuală

Calitatea procesuală nu reprezintă o condiţie specifică acţiunii în contenciosul administrativ, ci o condiţie de admisibilitate a oricărei acţiuni civile[3]. Cu toate acestea, ea trebuie analizată şi în cadrul procedurii speciale a contenciosului administrativ, dat fiind faptul că are anumite particularităţi, iar neîndeplinirea acestei condiţii face de prisos nu numai cercetarea fondului acţiunii, ci şi îndeplinirea celorlalte condiţii de admisibilitate a acţiunii în contenciosul administrativ.

Calitatea procesuală presupune existenţa identităţii între persoana reclamantului şi persoana care este titular al dreptului încălcat (calitatea procesuală activă) sau între persoana pârâtului şi cel obligat să respecte dreptul (calitate procesuală pasivă).

Din cuprinsul art. 1 din Legea nr. 554/2004 rezultă că acţiunea în contenciosul administrativ poate fi introdusă de particulari (persoane fizice sau juridice) şi de autorităţile publice. Persoanele fizice pot avea calitatea procesuală activă în această acţiune dacă au capacitate de folosinţă[4] şi capacitate de exerciţiu[5].

Pot avea calitate procesuală activă în litigiile de contencios administrativ şi funcţionarii publici, dacă prin actele emise de autorităţile publice se aduce atingere unor drepturi ale acestora referitoare la funcţie, salariu etc. Astfel, potrivit art. 495

---

[1] A se vedea, pe larg, *infra*, §4.

[2] Această condiţie este prevăzută de art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2006. Potrivit acestui text de lege, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. Acţiunea poate fi introdusă în termen de 1 an de la data emiterii actului.

[3] A se vedea, în acest sens art. 32 alin. (1) C.proc.civ. care prevede că „Orice cerere poate fi formulată şi susţinută numai dacă autorul acesteia:

a) are capacitate procesuală, în condiţiile legii;

b) are calitate procesuală;

c) formulează o pretenţie;

d) justifică un interes".

[4] Capacitatea de folosinţă reprezintă aptitudinea persoanei de a avea drepturi şi obligaţii. Ea începe odată cu naşterea persoanei şi încetează odată cu moartea acesteia.

[5] Capacitatea de exerciţiu reprezintă aptitudinea persoanei de a-şi exercita drepturile şi de a-şi asuma obligaţii săvârşind acte juridice. Capacitatea de exerciţiu deplină începe de la vârsta de 18 ani, iar de la vârsta de 14 ani, minorul are capacitate de exerciţiu restrânsă. Minorul care a împlinit vârsta de 14 ani poate sta în justiţie numai asistat de părinţi sau reprezentanţii săi legali. Neavând exerciţiul drepturilor lor, minorii sub vârsta de 14 ani şi persoanele puse sub interdicţie nu pot sta personal în judecată, ci numai prin reprezentanţii săi legali: părinţi, tutore, curator (a se vedea, pe larg, *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, Teoria generală, vol. I, Ed. Naţional, Bucureşti, 1997, p. 275-277).

C.admin., funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea disciplinară aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.

Persoanele juridice private pot avea calitate de reclamant în acţiunile de contencios-administrativ dacă îndeplinesc condiţiile prevăzute în Legea societăţilor nr. 31/1990, republicată[1] şi alte legi prin care acestea iau fiinţă în mod legal ca, de exemplu, O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii[2]. Astfel, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 31/1990 societatea comercială este persoană juridică din ziua înmatriculării în registrul comerţului. Celelalte entităţi colective publice sau private fără scop lucrativ devin persoane juridice de la data actului de înfiinţare sau de la data înscrierii în registrul special al instanţei judecătoreşti competente (a se vedea, de exemplu, art. 5 şi art. 17^3 din O.G. nr. 26/2000).

Calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ subiectiv o poate avea şi o persoană juridică de drept public vătămată într-un drept sau într-un interes legitim al său prin actele abuzive ale altei autorităţi publice.

În fine, potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, pot avea calitate procesuală activă în asemenea litigii chiar şi grupurile de persoane fizice, fără personalitate juridică, titulare ale unor drepturi subiective sau interese legitime private, lezate de o autoritate publică, precum şi organismele sociale[4] care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat a unui interes legitim public care se răsfrânge şi asupra drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate, membre ale acestor organisme ca, de exemplu, sindicatele.

În anumite situaţii, calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ subiectiv poate fi dobândită de o persoană fizică, ca urmare a iniţiativei unei autorităţi publice.

Astfel, potrivit art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorităţii administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiţie, poate sesiza instanţa competentă de la domiciliul petentului, acesta din urmă dobândind, de drept, calitatea de reclamant.

În aceleaşi condiţii, poate dobândi calitatea de reclamant în aceste litigii o persoană fizică sau juridică vătămată într-un drept sau interes legitim de către o

---

[1] M.Of. nr. 1066 din 17 noiembrie 2004.

[2] M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[3] Potrivit acestor texte legale, asociaţia şi fundaţia dobândesc personalitate juridică prin înscrierea lor în registrul asociaţiilor şi fundaţiilor aflat la grefa judecătoriei în a cărei circumscripţie teritorială îşi au sediul.

[4] În ce priveşte calitatea procesuală a organismelor sociale interesate, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat, prin Decizia (RIL) nr. 8/2020, astfel: „În vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociaţiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate şi scopul direct şi obiectivele asociaţiei, potrivit statutului".

autoritate publică, dacă sesizarea instanţei de contencios administrativ este făcută de către Ministerul Public [art. 1 alin. (4) din Legea nr. 554/2004].

Calitatea procesuală activă în acţiunile de contencios obiectiv este reglementată în mod expres de lege.

Astfel, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică[1], iar prefectul poate ataca la aceeaşi instanţă actele autorităţilor publice locale, dacă le consideră nelegale[2].

În fine, potrivit art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate solicita instanţei de contencios administrativ anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice.

S-a decis însă că primarul nu are calitatea de a ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, hotărârile adoptate de consiliul local[3]. De asemenea, nici unitatea administrativ-teritorială, reprezentată de primar, nu poate ataca hotărârile consiliului local, nefiind de acceptat ca aceasta să poată ataca actele propriei autorităţi deliberative prin intermediul autorităţii executive[4].

Calitatea procesuală pasivă în acţiunea de contencios-administrativ aparţine, potrivit legii, autorităţii publice care a emis (adoptat) actul atacat, indiferent de faptul că aceasta are sau nu personalitate juridică civilă[5], fiind suficientă capacitatea juridică administrativă.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, pot avea această calitate procesuală şi persoanele juridice de drept privat care au statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public în regim de putere publică ca, de exemplu: asociaţiile fără scop lucrativ şi fundaţiile declarate de utilitate publică[6] sau agenţii economici cărora li s-au delegat servicii publice, dacă prin actele lor au lezat drepturile ori interesele legitime ale altor persoane. *Per a contrario*, organismele private cărora nu li s-a recunoscut statutul de utilitate publică sau nu au fost autorizate prin lege sau printr-un act administrativ să presteze un serviciu public, nu pot

---

[1] Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[2] Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[3] A se vedea, I.C.C.J., Secţiile Unite, Decizia nr. IV/23.06.2003 (M.Of. nr. 690 din 2 octombrie 2003).

[4] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, decizia nr. 12/2015 (M.Of. nr. 773 din 16 octombrie 2015). În motivarea acestei decizii se precizează că şi Decizia nr. IV/23.06.2003 a Instanţei Supreme, pronunţată în recurs în interesul legii, privind inadmisibilitatea acţiunii primarului în anularea actelor consiliilor locale îşi păstrează actualitatea.

[5] Într-o opinie pe care nu o împărtăşim, în litigiile de contencios-administrativ ar avea calitate procesuală pasivă unităţile administrativ-teritoriale, şi nu autorităţile publice locale emitente ale actelor administrative atacate, a se vedea *M. Nicolae*, Discuţii privind calitatea şi reprezentarea procesuală a unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 94.

[6] Astfel, potrivit art. 39 alin. (1), prima parte, din O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii, recunoaşterea unei asociaţii sau fundaţii ca fiind de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului.

avea calitate procesuală pasivă în litigiile de contencios administrativ, întrucât actele emise de ele nu sunt asimilate actelor administrative[1].

Prin excepţie, dacă acţiunea în anulare priveşte un act individual adresat unui alt subiect de drept, ipoteză prevăzută de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, atunci are calitate de pârât în acest proces şi beneficiarul actului atacat[2]. Soluţia este logică şi legală având la bază art. 78 alin. (2^3) C.proc.civ., coroborate cu art. 16^1 şi art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[4], care prevede că dispoziţiile acestei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă. Or, potrivit art. 78 alin. (2) C.proc.civ., nechemarea în judecată a beneficiarului actului atacat poate avea ca şi consecinţă inadmisibilitatea acţiunii în anulare, cu excepţia cazului în care acesta intervine în proces, printr-o cerere de intervenţie în interes propriu.

Problema calităţii procesuale pasive în litigiile patrimoniale generate de actele administrative de autoritate sau de refuzul nejustificat al autorităţilor publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege unei persoane este analizată pe larg în capitolul privind răspunderea administrativă patrimonială.

b) Condiţia vătămării unui drept sau unui interes legitim

Potrivit art. 1 din Legea nr. 554/2004, cauza acţiunii în contenciosul administrativ o reprezintă vătămarea unui drept sau a unui interes legitim al reclamantului. Deci, pe de-o parte, reclamantul trebuie să invoce şi să facă dovada existenţei unui interes legitim al său ori a unui drept dobândit prin lege sau constituit prin acte, emise în temeiul legii, pe care autoritatea publică avea obligaţia să-l respecte şi, să-l recunoască reclamantului. Pe de altă parte, reclamantul trebuie să facă dovada vătămării dreptului sau interesului său legitim prin actul ilegal sau refuzul nejustificat al autorităţii publice pârâte.

Sintetizând, acţiunea în contenciosul administrativ poate fi promovată în scopul apărării unor drepturi subiective sau a unor interese legitime private sau publice, după cum acţiunea are caracter subiectiv sau obiectiv.

Noţiunea de „drept subiectiv" a fost definită în doctrină ca fiind prerogativa recunoscută de lege unei persoane fizice sau juridice, subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârşească o anumită acţiune sau să se abţină de la săvârşirea unei acţiuni, putând recurge, la nevoie, la forţa de constrângere a statului

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., decizia nr. 1433/2010, în Dreptul nr. 2/2011, p. 260.

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., decizia nr. 5509/2010, în Dreptul nr. 7/2011, p. 237.

[3] Acest text legal are următorul conţinut: În materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecăţii o impune, judecătorul va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, va respinge cererea, fără a se pronunţa pe fond.

[4] Art. 16^1 din Legea nr. 554/2004 are următorul conţinut: Când raportul juridic dedus judecăţii o impune, instanţa de contencios administrativ va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului şi instanţa apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunţa în fond.

pentru asigurarea înfăptuirii conduitei pretinse[1]. Cu alte cuvinte, nu se poate concepe existența unui drept subiectiv (personal) dacă acesta nu este prevăzut sau recunoscut de lege. În acest sens, într-o speță, Instanța Supremă a statuat că transferul la schimb între judecători nefiind reglementat printr-o normă de drept, cei doi solicitanți ai transferului la schimb nu pot pretinde și justifica, în cadrul unei acțiuni în contenciosul administrativ, un drept vătămat în sensul art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004[2].

Noțiunea de „interes legitim" a fost definită în doctrină ca fiind un interes personal, direct, născut și actual în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire socială, dar fără a avea încă protecție juridică în sensul plenitudinii dreptului recunoscut de lege[3]. De asemenea, s-a arătat că interesul legitim este atunci când nu contravine legii sau regulilor de conviețuire socială, așa cum rezultă, de altfel, din dispozițiile de principiu ale legii[4]. În fine, s-a mai relevat că, deși interesul legitim nu este consacrat juridic, acesta este recunoscut de dreptul obiectiv, fiind un drept subiacent, o situație juridică *„in statu nascendi"* a cărui vătămare este indemnizabilă[5].

Noțiunea de interes legitim este definită și de Legea nr. 554/2004, care face distincție între interesul legitim privat și interesul legitim public.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. p) din această lege, prin interes legitim privat înțelegem posibilitatea de a pretinde o anumită conduită în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat, iar, potrivit art. 2 alin. (1) lit. r), prin noțiunea de interes public se înțelege interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competențelor autorităților publice.

Considerăm însă că această definiție legală a noțiunii de interes legitim privat este restrictivă pentru că nu întotdeauna un interes legitim privat anticipează realizarea unui drept subiectiv viitor, ci poate avea ca justificare doar prezervarea unui drept existent ca, de exemplu, exercitarea unui drept de proprietate în condiții normale de vecinătate și cu respectarea sarcinilor privind protecția mediului, așa cum prevede art. 44 alin. (7) din Constituție. Din acest motiv, considerăm ca această definiție legală trebuie reconsiderată în sensul preluării definiției adoptate de către doctrină în care accentul este pus pe concordanța interesului privat cu scopul legii, respectiv, interesul public.

În același sens este și art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 care prevede că persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula în subsidiar capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public în măsura în care

---

[1] A se vedea *M. Duțu*, Dicționar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, 2002, p. 343.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 6114/2013, în Dreptul nr. 7/2014, p. 206.

[3] *R.A. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, Ed. All Beck, București, 2004, p. 46.

[4] A se vedea *Al. Țiclea, M. Fodor*, Consecințe ale demisie provocate de angajator cu privire la reintegrarea în funcție, în Dreptul nr. 9/2009, p. 99.

[5] *S. Neculaescu*, Reflecții pe marginea reparării prejudiciului constând în vătămarea intereselor. Observații critice, în Dreptul nr. 11/2019, p. 12.

vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat. O asemenea ipoteză reglementată de lege este posibilă având în vedere, aşa cum s-a arătat în doctrină, că „interesul public nu poate fi disociat de drepturile şi interesele subiective, interesul public fiind, direct sau indirect, un interes al tuturor, o sumă calitativă a intereselor individuale"[1].

Reclamantul trebuie să justifice şi un interes procesual[2] în promovarea acţiunii în contenciosul administrativ (adică un beneficiu pe care l-ar putea obţine în urma acestui proces), deoarece fără interes nu există acţiune în justiţie (*pas d'intérêt, pas d'action*). Aşadar, de exemplu, este posibil ca reclamantul să nu mai justifice un interes în promovarea acţiuni în anularea unui act administrativ care a fost revocat de către autoritatea publică emitentă sau, şi mai evident, această din urmă autoritate publică nu poate solicita instanţei judecătoreşti anularea propriului act, dacă actul atacat este un act revocabil (întrucât un asemenea act poate fi retractat de către emitentul său).

Dimpotrivă, dacă raportul de serviciu (care a luat naştere prin dispoziţia conducătorului autorităţii publice emise în urma unui concurs nelegal) încetează prin acordul părţilor sau nu se mai încheie (ca urmare a renunţării la post a candidatului declarat câştigător al concursului pentru ocuparea unei funcţii publice), nu face inadmisibilă acţiunea reclamantului (contracandidat al funcţionarului public declarat câştigător al concursului) având ca obiect anularea rezultatelor concursului şi a dispoziţiei ilegale de numire în funcţia publică, mai ales dacă se solicită şi acordarea de despăgubiri. Această concluzie se impune datorită faptului că autoritatea publică nu şi-a revocat propriile decizii privind rezultatul concursului şi, respectiv, numirea ilegală în funcţia publică, iar încetarea ulterioară a unui asemenea raport de serviciu nu poate acoperi ilegalitatea actelor anterioare ale autorităţii publice, care au produs deja efecte juridice. În plus, cauzarea unui prejudiciu reclamantului prin actul administrativ ilegal, chiar dacă acesta şi-a încetat, la un moment dat, efectele, dă dreptul celui prejudiciat la acordarea de daune materiale sau morale pentru repararea prejudiciului suferit. Cu alte cuvinte, interesul procesual al reclamantului într-o asemenea acţiune în contencios administrativ poate subzista şi după încetarea efectelor actului administrativ ilegal, dacă prin acel act a fost lezat un drept sau interes legitim al acestuia.

Sintetizând, acţiunea în contenciosul administrativ subiectiv poate fi promovată pentru apărarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat (nu pentru satisfacerea unor simple interese personale sau vocaţii ale reclamantului).

În schimb, cauza acţiunii în contenciosul administrativ obiectiv o reprezintă apărarea unui interes legitim public vătămat prin actul administrativ nelegal sau, mai concis spus, restabilirea ordinii de drept încălcate printr-un asemenea act.

---

[1] A se vedea, *I. Deleanu*, Unele consideraţii cu privire la procedura prealabilă în procesul civil, în condiţiile prevăzute de art. 193 alin. (1)-(2) din noul Cod de procedură civilă, în Dreptul nr. 7/2014, p. 17.

[2] În doctrină s-a arătat că „pentru exerciţiul unei acţiuni nu este suficient să afirmi existenţa unui drept actual, ci este nevoie să justifici şi interesul, adică folosul practic pe care o parte îl urmăreşte prin punerea în mişcare a procedurii judiciare" (*V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 270).

În ce priveşte justificarea interesului legitim în acţiunile de contencios administrativ, în doctrina franceză s-a arătat că noţiunea de interes (legitim – *s.n.*) rămâne la aprecierea subiectivă a judecătorului, însă jurisprudenţa este, în ansamblu, foarte liberală în această apreciere. Astfel, în ce priveşte acţiunea în anulare a unei decizii administrative pentru exces de putere, se cere doar ca decizia atacată să aibă incidenţă asupra situaţiei personale a reclamantului, care s-ar ameliora dacă această decizie dispare[1].

În legătură cu interesul legitim invocat de reclamant în susţinerea acţiunii sale, în doctrină franceză s-a mai precizat că acesta[2]:

- poate fi nu numai material, ci şi moral ca, de exemplu: interesul credincioşilor de a celebra cultul lor sau interesul foştilor elevi ai unei şcoli pentru menţinerea prestigiului şcolii;

- trebuie să fie personal, dar nu neapărat exclusiv. De exemplu, reclamantul beneficiar al unui serviciu public, contribuabil sau locuitor al unei comune, alegător sau sinistrat are un interes suficient în anularea actului administrativ referitor la funcţionarea serviciului public şi, respectiv, la viaţa comunei;

În acest sens şi legislaţia noastră prevede că „persoanele fizice şi persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat [art. 8 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004]. S-a apreciat, totuşi, că prin acest text de lege s-a urmărit „paralizarea" aşa-numitelor „acţiuni populare" intentate de unele persoane fizice sau persoane juridice de drept privat care, neavând argumente să dovedească o vătămare a unui drept sau a unui interes legitim privat propriu, recurg la calea acţiunilor întemeiate exclusiv pe motivul vătămării interesului public[3].

- poate fi nu numai personal, ci şi public, în acest din urmă caz acţiunea în contencios administrativ având caracter obiectiv;

Astfel, colectivităţile descentralizate prin organele lor de conducere (de exemplu primarul, consiliul municipal sau chiar consilierii locali) au calitatea de a ataca deciziile luate de autorităţile statului, dacă prin acestea se aduce atingere intereselor publice locale. În acest sens, Curtea Supremă de Justiţie din România, secţia de contencios-administrativ, a anulat parţial Circulara comună nr. D3/6921/1994, emisă de Ministerul Afacerilor Externe şi fostul Departament pentru Administraţie Publică Locală al Guvernului. Curtea a constatat că Circulara atacată de Consiliul Judeţean Timiş şi Consiliul local al oraşului Deta, prin care s-au stabilit măsuri privind relaţiile de colaborare externă, deplasarea în străinătate în interes de serviciu, transmiterea corespondenţei referitoare la activitatea de relaţii externe şi încheierea relaţiilor de

---

[1] *J. Rivero, J. Waline,* op. cit., p. 236.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 66/2009 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 8 alin. (1^1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 135 din 4 martie 2009).

cooperare şi înfrăţire de către autorităţile administraţiei publice locale, încalcă principiul autonomiei locale şi descentralizării[1].

- în fine, interesul invocat trebuie să fie suficient de important pentru a justifica acţiunea reclamantului, fapt ce rămâne la aprecierea judecătorului.

c) Existenţa unui act administrativ sau a unui refuz nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept sau interes legitim

Legea nr. 554/2004 nu condiţionează exercitarea acţiunii în contenciosul administrativ de caracterul ilegal al actului administrativ, acest aspect urmând a fi stabilit de instanţa de judecată cu prilejul soluţionării acţiunii[2]. Cu toate acestea, înainte de introducerea cererii în anulare, trebuie să apreciem caracterul ilegal al actului administrativ pentru că de acest aspect depinde în mod hotărâtor soluţia în acţiunea de contencios-administrativ.

Ilegalitatea actului administrativ poate consta atât în violarea unor dispoziţii legale, cât şi în comiterea unui exces de putere de către autoritatea publică emitentă, prin depăşirea limitelor dreptului său de apreciere în exercitarea prerogativelor de putere publică.

În acest sens, Legea nr. 554/2004 defineşte excesul de putere ca fiind exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţelor prevăzute de lege sau a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor [art. 2 alin. (1) lit. n)].

Potrivit Legii nr. 554/2004 pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ atât actele de autoritate, inclusiv cele administrativ-jurisdicţionale, cât şi actele de gestiune publică (contractele administrative). Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din această lege, prin act administrativ supus controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ se înţelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ, iar, în continuare, se prevede că sunt asimilate actelor administrative, în sensul legii menţionate, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice şi achiziţiile publice. Textul de lege mai precizează că prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ.

Actul administrativ de autoritate trebuie delimitat de alte înscrisuri cu diverse denumiri, precum: adresă, certificat, adeverinţă etc. care nu sunt acte juridice, neproducând, prin ele însele, efecte juridice, acestea fiind simple operaţiuni tehnico-materiale. Prin urmare, împotriva acestor înscrisuri materiale nu se poate promova o acţiune directă în contencios administrativ[3], dacă prin lege nu se prevede altfel[1].

---

[1] A se vedea decizia nr. 1130/1996, în Buletinul Jurisprudenţei, Ed. Proema, Baia Mare, 1996, p. 384-388.

[2] Nu este exclus însă ca un act administrativ legal să producă vătămarea unui drept subiectiv cu ocazia executării sale, însă, în acest caz, nu se poate cere anularea actului, ci doar acordarea de despăgubiri, pe calea dreptului comun, pentru repararea prejudiciului produs prin fapta ilicită a administraţiei publice constând în executarea defectuoasă a actului administrativ.

[3] Pot exista însă situaţii în care anumite operaţiuni tehnico-administrative, deşi nu produc, prin ele însele, efecte juridice, în sensul naşterii, modificării sau stingerii de drepturi şi obligaţii, împiedică exercitarea anumitor drepturi de către titularii lor, ca de exemplu, instituirea, printr-un certificat de urbanism, a unei interdicţii de construire pe un anumit teren. Or,

Cu toate acestea, am arătat că un act administrativ de autoritate poate avea denumiri diferite şi, deci, pentru a-l califica astfel nu are importanţă numai denumirea, ci şi faptul dacă el produce sau nu efecte juridice. Astfel, în unele cazuri, legea prevede alte denumiri pentru actele administrative decât cele consacrate, exemplificând, în acest sens, art. 2 lit. a) din Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice şi private asupra mediului care prevede că prin „acord de mediu" se înţelege „actul administrativ emis de către autoritatea competentă pentru protecţia mediului prin care sunt stabilite condiţiile şi măsurile pentru protecţia mediului, care trebuie respectate în cazul realizării unui proiect".

De asemenea, în jurisprudenţă s-a statuat că un certificat poate constitui, în anumite situaţii, un act de autoritate şi, prin urmare, poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ. Astfel, s-a decis că certificatul de atestare a dreptului de proprietate al unei societăţi comerciale este un act administrativ nelegal prin care i se încalcă persoanei interesate dreptul de proprietate asupra terenului pe care l-a dobândit prin moştenire[2].

Actul administrativ atacat are, de regulă, caracter individual, întrucât printr-un astfel de act poate fi vătămat un drept sau un interes legitim al unei persoane. Totuşi, în anumite situaţii, drepturile şi interesele legitime ale particularilor pot fi lezate şi prin acte administrative normative sau prin anumite dispoziţii din aceste acte. Astfel, de exemplu, prin Hotărârea nr. 275/2009[3] a Consiliului local al municipiului Timişoara s-au stabilit anumite reguli şi măsuri privind vânzarea terenurilor aferente

---

în această situaţie, s-a statuat că particularul lezat în dreptul său de construire are posibilitatea legală de atacare în justiţie, pe cale directă, a operaţiunii tehnico-administrative respective, recte a certificatului de urbanism [a se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Decizia (RIL) nr. 25/2017 (M.Of. nr. 194 din 2 martie 2018)].

[1] Astfel, de exemplu, potrivit Legii nr. 101/2016, operaţiunile tehnico-administrative emise în procedura atribuirii contractelor de achiziţii publice sunt asimilate actelor administrative emise de autoritatea contractantă. În acest sens, art. 2 alin. (1) din această Lege prevede că: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al unei autorităţi contractante sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorităţii contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicţională sau judiciară, potrivit prevederilor prezentei legi". În continuare, art. 3 alin. (1) lit. a) din aceeaşi Lege prevede: „În sensul prezentei legi, termenii şi expresiile de mai jos semnifică, după cum urmează:

a) act al autorităţii contractante – orice act, orice operaţiune care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligaţii prevăzute de legislaţia în materie, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operaţiune, în legătură cu sau în cadrul unei proceduri de atribuire, fără a include achiziţia directă care intră sub incidenţa Legii nr. 554/2004, prevăzute de art. 68 din Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice, cu modificările şi completările ulterioare, de art. 82 din Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale, cu modificările şi completările ulterioare, sau de art. 50 din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, cu modificările şi completările ulterioare".

[2] A se vedea C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 1327/1997, în Buletinul Jurisprudenţei pe anul 1997, Ed. Argessis, 1998, p. 245.

[3] (*https://www.primariatm.ro/hcl.php?s_nr=275&s_year=2009*).

locuinţelor proprietate de stat cumpărate de foştii chiriaşi. Or, prin acest act administrativ normativ au fost lezate interesele legitime ale cumpărătorilor locuinţelor de a dobândi, fără plată, dreptul de proprietate asupra terenurilor aferente, potrivit art. 37[1] din H.G. nr. 20/1996, republicată, privind aplicarea Legii nr. 112/1995[2] pentru reglementarea situaţiei juridice a unor imobile cu destinaţia de locuinţe, trecute în proprietatea statului.

Un alt exemplu de acest gen îl reprezintă Ordinul nr. 835/2017 al Administraţiei Naţionale a Finanţelor Publice prin care s-a dispus încetarea Ordinului nr. 964/2015 al acestei instituţii publice privind acordarea sporului pentru risc şi suprasolicitare neuropsihică în cuantum de 25% aplicat la salariul brut lunar al inspectorilor antifraudă din cadrul Direcţiei generale antifraudă fiscal, coroborat cu Ordinul nr. 836/2017 al Administraţiei Naţionale a Finanţelor Publice prin care s-a dispus reducerea cuantumului acestui spor la 5%. Or, aceste acte administrative normative au fost anulate de către instanţa de contencios administrativ[3].

Aşadar, pot fi atacate pe calea acţiunii în contencios administrativ şi actele administrative normative sau anumite dispoziţii ale acestora prin care sunt lezate drepturi sau interese legitime ale persoanelor fizice sau juridice.

În acest sens este şi dreptul Uniunii Europene, respectiv art. 263 alin. (4) din T.F.U.E. care prevede că orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea de Justiţie a Uniunii Europene (C.J.U.E.) cu o acţiune în anularea actelor instituţiilor Uniunii Europene „al căror destinatar este sau care o privesc direct şi individual, precum şi împotriva actelor normative care o privesc direct şi care nu presupun măsuri de executare".

Potrivit legii, legalitatea operaţiunilor materiale poate fi verificată numai odată cu actul administrativ supus judecăţii [art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004]. Instanţa de judecată nu va anula operaţiunea tehnică nelegală (de exemplu, un aviz), ci doar o va înlătura din soluţionarea procesului.

În toate cazurile, instanţa de contencios administrativ verifică numai legalitatea actului atacat, nu şi oportunitatea acestuia. Prin urmare, o acţiune în anulare întemeiată exclusiv pe considerente de oportunitate a actului atacat va fi respinsă ca inadmisibilă. Totuşi, judecătorul sesizat cu o acţiune în contencios administrativ trebuie să verifice existenţa împrejurărilor de fapt invocate de administraţie în motivarea oportunităţii deciziei sale, precum şi calificarea dată de aceasta faptelor care îi permit să acţioneze într-un anume mod[4].

De asemenea, judecătorul dispune de o marjă largă de apreciere a proporţionalităţii între utilitatea unei măsuri administrative şi costul său financiar sau social sau între gravitatea unei abateri disciplinare şi sancţiunea aplicată unui funcţionar

---

[1] Art. 37 din H.G. nr. 20/1996, republicată (M.Of. nr. 27 din 18 februarie 1997) are următorul conţinut: În situaţiile de vânzare către chiriaşi a apartamentelor şi, când este cazul, a anexelor gospodăreşti şi a garajelor aferente, dreptul de proprietate se dobândeşte şi asupra terenului aferent, cu respectarea dispoziţiilor art. 26 alineatul ultim din lege.

[2] M.Of. nr. 279 din 29 noiembrie 1995.

[3] A se vedea, în acest sens, sentinţa civilă nr. 402/2018 a Tribunalului Suceava, rămasă definitivă prin decizia civilă nr. 3085/2018 a Curţii de Apel Suceava (nepublicată).

[4] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 48-251.

public. Astfel, de exemplu, în cazul unei exproprieri, judecătorul poate să verifice dacă gravitatea prejudiciului pe care ea îl aduce proprietarului, costul său financiar şi inconvenientele sociale nu sunt excesive faţă de avantajele pe care colectivitatea le poate avea ca urmare a exproprierii.

Existenţa motivelor de fapt şi aprecierea lor corectă constituie aspecte de legalitate ale actului administrativ atacat, care trebuie să fie conform cu scopul şi cu conţinutul legii, deci cu ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea normei juridice.

Prin urmare, instanţa trebuie să efectueze acest control minim al existenţei motivelor de fapt şi calificării corecte a faptelor invocate de către administraţie, şi nu să respingă *de plano* acţiunea ca inadmisibilă.

Dacă judecătorul de contencios administrativ va constata că autoritatea publică pârâtă a emis actul atacat cu depăşirea intenţionată a dreptului său de apreciere sau fiind într-o eroare manifestă de apreciere a situaţiei de fapt care a determinat-o să acţioneze într-un anumit sens, va anula actul astfel emis pentru motive de nelegalitate, nu de inoportunitate.

Refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere reprezintă nesatisfacerea unor pretenţii juridice întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite persoanelor fizice sau juridice. Pentru a se putea invoca existenţa unui refuz nejustificat al autorităţii publice pârâte, reclamantul trebuie să facă dovada că s-a adresat acelei autorităţi publice pentru rezolvarea cererii sale. Astfel, în jurisprudenţă s-a statuat că „nu poate forma obiectul acţiunii în contencios administrativ cererea de comunicare a unor înscrisuri atâta timp cât reclamantul nu s-a adresat anterior autorităţii cu o astfel de solicitare pentru a fi în măsură să investească instanţa cu o acţiune întemeiată fie pe motivul nesoluţionării în termenul legal a cererii, fie pe motivul refuzului nejustificat de rezolvare a cererii"[1].

Refuzul nejustificat al autorităţilor publice poate fi expres sau tacit.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004, refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere reprezintă exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane. Este asimilat refuzului expres şi nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a solicitării unei persoane sau declarării recursului graţios. De altfel, în general, refuzul autorităţii publice de a pune în executare un act administrativ, prin care se creează drepturi în favoarea reclamantului, poate fi atacat la instanţa de contencios administrativ.

Refuzul tacit sau „nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri" constă în faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen [art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004].

Aşadar, dacă, în cazul refuzului tacit, administraţia publică nu îşi exprimă în vreun fel voinţa în legătură cu cererea unei persoane, în cazul refuzului expres administraţia îşi face cunoscută, în tot sau în parte, voinţa sa negativă de rezolvare a cererii adresate, fie comunicându-i petentului că îi va respinge cererea, fie că îi va da curs acesteia parţial, emiţând actul solicitat, însă nu-l pune în executare.

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 208/2010, în Dreptul nr. 9/2010, p. 256.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI DREPT

De aceea, şi în acest din urmă caz, persoana vătămată printr-un asemenea refuz poate solicita instanţei de contencios administrativ obligarea autorităţii publice la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim încălcat [art. 8 alin. (1) partea finală din Legea nr. 554/2004]. De asemenea, în situaţia în care un înscris (adeverinţă, certificat), eliberat de o autoritate publică unei persoane, nu conţine formularea pretinsă de aceasta din urmă, instanţa de contencios administrativ poate verifica, pe calea excepţiei de nelegalitate, în cadrul acţiunii principale (în anularea unui act administrativ sau împotriva unui refuz nejustificat), dacă acest înscris (operaţiune tehnico-materială) nu reprezintă, în realitate, un refuz nejustificat de rezolvare a cererii reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său.

În unele cazuri, caracterul justificat al refuzului autorităţilor publice de a rezolva favorabil cererile particularilor rezultă expres din lege. Astfel, de exemplu, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public[1] se exceptează de la accesul liber al cetăţenilor următoarele informaţii: a) informaţiile din domeniul apărării naţionale, siguranţei şi ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informaţiilor clasificate, potrivit legii; b) informaţiile privind deliberările autorităţilor, precum şi cele care privesc interesele economice şi politice ale României, dacă fac parte din categoria informaţiilor clasificate, potrivit legii; c) informaţiile privind activităţile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum şi principiului concurentei loiale, potrivit legii; d) informaţiile cu privire la datele personale, potrivit legii; e) informaţiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidenţiale ori se pun în pericol viaţa, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare; f) informaţiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părţile implicate în proces; g) informaţiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecţie a tinerilor.

Refuzul nejustificat al administraţiei publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege unei persoane fizice sau juridice, indiferent de caracterul său expres sau tacit, a fost asimilat de lege actelor administrative[2], fiind supus, în cea mai mare parte, procedurii contenciosului administrativ[3].

d) Provenienţa actului administrativ atacat

Actul administrativ atacat trebuie să fie emis de o autoritate publică sau chiar de un organism privat învestit de lege cu atribuţii de putere publică (stabiliment de utilitate publică). Noţiunea de autoritate publică este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 ca fiind „orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public". Aceeaşi definiţie a noţiunii de autoritate publică o regăsim şi în art. 5

[1] M.Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

[2] A se vedea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[3] Pentru detalii, a se vedea *E.L. Cătană*, Contenciosul actelor administrative asimilate, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019, p. 143 şi urm.

lit. k) C.admin., însă Legea nr. 554/2004 extinde sfera emitenților actelor supuse controlului pe calea contenciosului administrativ, dispunând, în partea doua a aceluiași articol al său, că „sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică".

Deci, potrivit acestor dispoziții legale, putem concluziona, pe de o parte, că actul administrativ atacat poate proveni de la o autoritate publică din cadrul administrației publice[1] centrale sau locale, dar și de la o altă autoritate publică ce nu aparține acestui sistem de organe ale statului. Așa sunt, de exemplu, actele organelor de conducere ale instanțelor judecătorești sau ale organelor de conducere ale Parlamentului (președinții Camerelor și birourilor permanente) privind eliberarea din funcții a unor persoane.

Pe de altă parte, actul administrativ contestat în procedura contenciosului administrativ poate proveni de la un organism privat care desfășoară o activitate de interes public autorizată prin lege sau printr-un act administrativ emis în baza legii.

Astfel, în doctrină s-a arătat că și structurile nestatale, asociațiile, persoanele juridice cu scop nelucrativ împuternicite de lege să desfășoare o activitate de interes public, trebuie considerate autorități administrative. Actele acestora au fost denumite „acte administrative prin delegație"[2]. Așa au fost calificate, de exemplu, actele emise de Uniunea Avocaților din România, Camera Notarilor Publici, Asociația Vânătorilor și Pescarilor, universitățile particulare etc.

În același sens, în practică s-a decis că sunt acte administrative, potrivit legii contenciosului administrativ, nu numai actele juridice efectuate de organele administrației de stat, ci și acele acte juridice efectuate de autoritățile care au calitatea de organe administrative, chiar dacă nu sunt întotdeauna de stat, dacă acestea sunt învestite prin lege să îndeplinească funcțiuni administrative, în cadrul cărora îndeplinesc și săvârșesc acte juridice, în scopul aplicării legilor[3]. Din acest punct de vedere, Uniunea Avocaților din România, formă organizatorică cu structură și competență organizate prin lege, prin care statul asigură cadrul juridic de exercitare a profesiei de avocat, dând astfel conținut aptitudinii generale a persoanei de a avea printre drepturile ce-i formează capacitatea de folosință și de exercițiu, într-un cuvânt capacitatea civilă, și pe acela de a deveni și a exercita profesiunea de avocat, trebuie considerată ca făcând parte dintre autoritățile administrative, iar actele ei, ca acte administrative[4].

---

[1] Noțiunea de autoritate a administrației publice este definită în art. 5 lit. l) C.admin. ca fiind „autoritate publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice".

[2] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, op. cit., p. 144-145.

[3] C.S.J, Secția de contencios administrativ, decizia nr. 450/1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 113-114.

[4] Idem.

e) actul administrativ să nu fie exceptat de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ.

Potrivit vechii legi a contenciosului administrativ, erau exceptate de la această formă de control următoarele categorii de acte administrative[1]:

a) actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Preşedintele României şi Guvern;

b) actele administrative de autoritate şi de gestiune ale organelor de conducere din cadrul Parlamentului;

c) actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului;

d) actele administrative referitoare la interpretarea şi executarea tratatelor internaţionale la care România este parte;

e) actele administrative prin care s-au luat măsuri urgente de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de urgenţă sau pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizotiilor şi altor evenimente de aceeaşi gravitate;

f) actele de comandament cu caracter militar;

g) actele administrative pentru desfiinţarea sau modificarea cărora se prevede prin lege specială o altă procedură judiciară;

h) actele de gestiune săvârşite de stat, în calitate de persoană juridică şi pentru administrarea patrimoniului său;

i) actele administrative adoptate în exercitarea atribuţiilor de control ierarhic.

Primele 5 categorii de acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ au fost denumite în doctrina interbelică „acte de guvernământ". Ele au fost exceptate de la acest control, întrucât au fost calificate acte politice şi nu administrative. Prin urmare, aceste acte angajează răspunderea politică şi nu juridică a Guvernului.

Totuşi, ulterior, s-a observat că exceptarea de la controlul judecătoresc a unora din aceste acte nu este justificată, întrucât ele nu se încadrează în categoria aşa-ziselor „acte de guvernământ". Astfel, de exemplu, actele de autoritate şi de gestiune ale organelor de conducere ale Parlamentului sunt acte de natură administrativă.

Pornind de la această realitate juridică, Constituţia din anul 1991, republicată, şi Legea nr. 554/2004 nu au mai exceptat, sub acest titlu de „acte de guvernământ", de la controlul de legalitate pe calea a contenciosului administrativ decât actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar [art. 126 alin. (6) din Constituţie şi art. 5 alin. (1) lit. a) şi b) din Legea nr. 554/2004]. Constatăm însă că textul art. 5 alin. (1) lit. a) din această lege nu menţionează şi actele administrative care privesc raporturile Guvernului cu Preşedintele (şeful statului), ca, de exemplu, actele de remaniere guvernamentală (adică actele de numire şi revocare din funcţia de ministru) ori alte acte emise de Preşedinte şi contrasemnate de prim-ministru. Această lacună legislativă a determinat jurisprudenţa să motiveze exceptarea acestor acte de la contenciosul administrativ, calificând contrasemnarea actului de către prim-ministru

[1] Art. 2 din Legea nr. 29/1990.

ca expresie a unui „control indirect exercitat de Parlament prin intermediul acestuia şi, în consecinţă, a dedus că acest tip de act administrativ a fost emis de Preşedinte, în considerarea raporturilor sale cu Parlamentul"[1]. Or, aşa cum s-a arătat în doctrină, o asemenea motivare a instanţei noastre supreme este forţată, contrasemnarea unui act administrativ al Preşedintelui reprezentând o simplă operaţiune tehnico-materială prin care se atestă faptul că prim-ministrul îşi asumă responsabilitatea executării actului respectiv[2], însă în calitatea sa de cotitular al puterii executive, ci nu ca mandatar al Parlamentului.

Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ a fost menţinută şi de Legea nr. 554/2004 [art. 5 alin. (1) lit. b)].

Actul de comandament cu caracter militar a fost definit de lege ca fiind actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar [art. 2 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 554/2004].

Din această definiţie legală rezultă că actele de comandament cu caracter militar se caracterizează prin următoarele trăsături[3]:

- actul emană de la o autoritate publică cu caracter militar, prin comandament militar înţelegându-se o totalitate de trupe puse sub comanda unui şef determinat (şeful statului, ministrul armatei, comandamente militare superioare, corpurile de armată, divizii);
- cuprinsul actului are natură militară, adică este în legătură directă cu serviciul şi îndatoririle militare;
- aceste acte conţin ideea de ordin, de comandă, cu caracter de disciplină militară.

Raţiunea sustragerii acestor acte de la controlul instanţelor judecătoreşti constă în necesitatea asigurării spiritului de disciplină al subordonaţilor, raportat la ideea de prestigiu şi autoritate a superiorilor, precum şi a condiţiilor de unitate, capacitate şi rapiditate necesare operaţiunilor militare.

În categoria acestor acte au fost incluse toate ordinele şi instrucţiunile de serviciu privitoare la măsurile de pregătire şi instrucţie a trupelor şi ofiţerilor, la mobilizări de contingente şi concentrări de trupe, la repartiţia şi dislocarea unităţilor, la atribuirea şi luarea de comenzi, la manevre, la exerciţii şi la operaţiuni militare.

Astfel, în practică s-a decis că prin acte de comandament cu caracter militar înţelegem actele emise de autorităţile militare competente, în scopul asigurării ordinii şi disciplinei în cadrul unităţilor militare, a cadrelor militare din aceste unităţi. Deci, se au în vedere acele acte care au un cuprins de natură militară, referindu-se la serviciul şi

---

[1] A se vedea I.C.C.J, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1840/2005, citată de *L. Chiriac*, Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ, în Dreptul nr. 11/2009, p. 110.

[2] A se vedea *L. Chiriac*, op. cit., p. 110.

[3] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 478.

îndatoririle militare şi care cuprind ideea de ordine, de comandă, acte a căror executare asigură disciplina militară[1], atât de necesară şi caracteristică acestui organism.

Prin urmare, orice alte acte emise de autorităţile militare, străine de necesităţile propriu-zise ale acţiunilor militare, pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ. Astfel, într-o speţă s-a constatat că, printr-un ordin emis de Ministerul Apărării Naţionale, reclamantul a fost trecut în rezervă. S-a decis că acest act nu îndeplineşte condiţiile arătate mai sus, pentru a putea fi calificat act de comandament militar exceptat de la controlul instanţei de contencios-administrativ[2].

În fine, reamintim că, potrivit art. 126 alin. (6) din Constituţie, actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul şi actele de comandament cu caracter militar sunt exceptate de la orice formă de control judecătoresc, nu numai de la controlul de legalitate al instanţelor de contencios administrativ.

În continuare, precizăm că Legea nr. 554/2004 a exceptat şi ea de la controlul pe calea contenciosului administrativ, prin art. 5 alin. (2), actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede prin lege organică o altă procedură judiciară, aceste acte fiind supuse controlului judecătoresc la instanţele de drept comun.

Astfel, de exemplu, controlul judecătoresc al hotărârilor Comisiei judeţene de aplicare a Legii nr. 18/1991 sau al hotărârilor Comisiei judeţene pentru aplicarea Legii nr. 112/1995 a fost dat în competenţa judecătoriei. De asemenea, încheierile[3] registratorului de carte funciară privind înscrierea sau respingerea cererilor de înscriere în cartea funciară a unor drepturi reale imobiliare sau de notare a unor drepturi personale sau fapte juridice, potrivit Legii cadastrului şi a publicităţii imobiliare nr. 7/1996, republicată[4], sunt supuse controlului judecătoresc al instanţelor de drept comun.

În doctrină s-a susţinut că aceste prevederi ale Legii nr. 554/2004 sunt neconstituţionale, întrucât contravin dispoziţiilor art. 126 alin. (6) din Constituţie, potrivit cărora controlul judecătoresc al actelor administrative se exercită pe calea contenciosului administrativ[5]. Totuşi, Curtea Constituţională a decis că prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 nu contravin dispoziţiilor art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituţie, având în vedere că permit existenţa controlului judecătoresc obişnuit asupra unor acte administrative menţionate în mod expres de lege[6].

---

[1] A se vedea şi Ordinul ministrului apărării naţionale nr. 64/2013 privind Regulamentul disciplinei militare (M.Of. nr. 399 din 3 iulie 2013). Potrivit art. 3 alin. (1) din acest Regulament, disciplina militară constă în respectarea de către militari a normelor de ordine şi de comportament obligatorii pentru menţinerea stării funcţionale, îndeplinirea misiunilor specifice şi buna desfăşurare a activităţii din armată.

[2] A se vedea C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 1051/1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 112.

[3] Aceste încheieri sunt acte administrative, aşa cum a constatat şi Curtea Constituţională prin Decizia nr. 1050/2009 (M.Of. nr. 563 din 13 august 2009).

[4] M.Of. nr. 720 din 24 septembrie 2015.

[5] A se vedea, în acest sens, *C.-L. Popescu*, Contenciosul administrativ potrivit dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004, p. 5.

[6] A se vedea Decizia nr. 946/2007 (M.Of. nr. 782 din 19 noiembrie 2007).

În sfârşit, precizăm că actele de gestiune privată, deşi Legea nr. 554/2004 nu conţine nicio prevedere expresă în acest sens, nu fac obiectul controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ, ele fiind supuse controlului instanţelor de drept comun.

f) actul să nu fie revocabil în cazul acţiunii în anulare promovate de organul emitent al actului

Astfel, potrivit art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea actului, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea. Aprecierea asupra valabilităţii efectelor produse de actul anulat se va face ţinând seama de principiul proporţionalităţii între cerinţele interesului public şi necesitatea respectării drepturilor şi intereselor legitime ale beneficiarilor actului respectiv.

Instituirea acestei condiţii legale pentru promovarea acţiunii în anulare de către organul emitent este justificată, pe de-o parte, de imposibilitatea în care se află autoritatea publică de a-şi revoca sau modifica propriul act în vederea restabilirii legalităţii, iar, pe de altă parte, de imposibilitatea acceptării producerii de efecte juridice de către un act administrativ ilegal, chiar dacă acesta a devenit irevocabil (altfel, s-ar încălca principiul legalităţii activităţii administrative, consacrat atât în dreptul nostru intern, cât şi în dreptul comunitar).

Dacă actul atacat de către autoritatea emitentă nu este sau nu a devenit irevocabil, acţiunea în anulare este inadmisibilă, fiind lipsită de interes, întrucât autoritatea publică reclamantă poate să-şi revoce propriul act ilegal.

g) Îndeplinirea procedurii administrative prealabile în termenul legal

Procedura administrativă prealabilă sau recursul administrativ este una din condiţiile prealabile obligatorii pentru promovarea acţiunii în contenciosul administrativ. Astfel, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanţei competente de contencios administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorităţii emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, revocarea în tot sau în parte a acestuia. În continuare, Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 7 alin. (1^1), că procedura prealabilă trebuie îndeplinită şi în cazul actului normativ, iar, în ceea ce priveşte contractele administrative, această procedură este prevăzută în art. 7 alin. (6) al din aceeaşi lege.

Aceste texte de lege trebuie coroborate cu art. 193 C.proc.civ., denumit „Procedura prealabilă" care prevede, în alin. (1), că „sesizarea instanţei se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată".

Prin urmare, neîndeplinirea procedurii prealabile de către reclamant poate fi invocată de către autoritatea publică pârâtă (emitentă a actului atacat), ca motiv de inadmisibilitate[1] a acţiunii reclamantului, numai prin întâmpinare, sub sancţiunea decăderii din acest drept procesual. Ulterior, această excepţie procesuală nu va mai putea fi invocată de către autoritatea publică pârâtă şi nici de către instanţa de judecată (din oficiu).

Sintetizând, excepţia neîndeplinirii procedurii administrative prealabile reprezintă o excepţie relativă[2] care poate fi invocată numai de către pârât prin întâmpinare depusă în termenul legal.

Procedura prealabilă mai poartă denumirea de recurs administrativ prin care cel lezat în dreptul sau interesul său legitim solicită autorităţii publice emitente a actului sau celei superioare desfiinţarea sau modificarea actului nelegal şi recunoaşterea dreptului său.

Recursul administrativ are 2 forme: recursul graţios, care se exercită la organul emitent al actului, şi recursul ierarhic, care se îndreaptă la organul superior acestuia. Recursul graţios este obligatoriu în cazul în care organul emitent al actului este autonom, în celelalte cazuri persoana interesată putând opta între recursul graţios şi recursul ierarhic sau le poate îndeplini pe amândouă. Prin exercitarea recursului administrativ graţios, titularul plângerii prealabile urmăreşte revocarea sau modificarea actului considerat ilegal de către emitentul său, iar prin recursul administrativ ierarhic, iniţiatorul său vizează anularea actului de către autoritatea publică superioară emitentului acestuia ori determinarea emitentului actului de a-l revoca sau modifica, în scopul evitării unei acţiuni în contenciosul administrativ.

Termenul pentru exercitarea recursului administrativ împotriva actelor de autoritate individuale este de 30 de zile de la comunicarea actului.

Aşa cum am arătat, recursul administrativ este obligatoriu şi în cazul actelor administrative normative, cu deosebirea că exercitarea acestuia nu este condiţionată de vreun termen [art. 7 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004].

Legea nr. 554/2004 prevede şi un termen special de 6 luni pentru îndeplinirea procedurii prealabile în acele cazuri în care, pentru motive temeinice, persoana vătămată a fost în imposibilitate de a-şi exercita acest drept în termenul de 30 de zile de la data comunicării actului [art. 7 alin. (3)]. Termenul de 6 luni curge de la data luării la cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa actului considerat ilegal, dar, pentru a beneficia de acest termen special, persoana vătămată va trebui să facă dovada ca a fost împiedicată, din motive temeinice, să formuleze plângerea prealabilă în termenul general de 30 de zile de la comunicarea actului.

---

[1] Astfel, în mod corect, s-a arătat în doctrină că „inadmisibilitatea constituie un efect al admiterii excepţiei neîndeplinirii procedurii prealabile administrative, iar nu excepţia în sine" (*G. Bogasiu*, Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, ed. a 3-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 247).

[2] Pentru alte detalii suplimentare în legătură cu procedura administrativă prealabilă a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 125-147; *G. Bogasiu*, op. cit., p. 224-253; *V. Vedinaş*, Tratat, op. cit., p. 227-237; *E.L. Cătană*, Drept administrativ, op. cit., p. 330-337.

Potrivit art. 7 alin. (3), partea finală din Legea nr. 554/2004, termenele de 30 de zile şi de 6 luni sunt termene de prescripţie, ceea ce înseamnă că sunt susceptibile de întrerupere, suspendare şi repunere în termen.

O eventuală cerere de repunere în termenul pentru îndeplinirea procedurii administrative prealabile este de competenţa autorităţii publice emitente a actului sau a celei superioare acesteia, şi nu de competenţa instanţei judecătoreşti. Dacă o asemenea cerere este respinsă (de către autoritatea administrativă), persoana în cauză poate sesiza direct instanţa de contencios cu acţiunea în anularea actului administrativ, însă va trebui să facă dovada, în faţa instanţei de judecată, a depunerii (la autoritatea administrativă competentă) şi temeiniciei cererii de repunere în termenul pentru îndeplinirea procedurii prealabile. Refuzul nejustificat expres sau tacit al autorităţii publice de a admite cererea de repunere în termen echivalează cu respingerea plângerii prealabile de către autoritatea administrativă şi, prin ricoşeu, cu îndeplinirea de către reclamant a procedurii administrative prealabile sesizării instanţei de contencios administrativ.

Recursul administrativ este obligatoriu şi în cazul în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicţională pentru atacarea unor acte administrative, însă partea nu a optat pentru această procedură specială, fiind aplicabil acelaşi termen de 30 de zile de la data comunicării actelor respective [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 554/2004].

Cu alte cuvinte, dacă un act administrativ poate fi atacat la un organ administrativ care desfăşoară o jurisdicţie specială prevăzută de lege, dar partea vătămată nu înţelege să opteze pentru această jurisdicţie administrativă, ea se poate adresa instanţei judecătoreşti de contencios administrativ, însă numai cu îndeplinirea procedurii administrative prealabile.

În toate cazurile autorităţile publice au obligaţia să soluţioneze plângerea prealabilă în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia [art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002[1]].

Procedura prealabilă nu este obligatorie în următoarele cazuri[2]:

- în cazul acţiunilor în contencios administrativ promovate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici;
- în cazul acţiunilor celor vătămaţi în drepturile lor prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe neconstituţionale[3];
- în cazul acţiunilor îndreptate împotriva actelor administrative irevocabile pentru că au intrat în circuitul civil, producând efecte juridice.
- în cazul controlului legalităţii actelor administrative de autoritate pe cale indirectă, adică pe cale excepţiei de nelegalitate;
- în cazul refuzului nejustificat al autorităţilor publice, în afara excepţiilor prevăzute în legi speciale;

---

[1] O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor (M.Of. nr. 84 din 1 februarie 2002).

[2] A se vedea dispoziţiile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

[3] A se vedea, în acest sens, şi I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 2279/2011, în Dreptul nr. 1/2012, p. 289.

- în alte cazuri special reglementate de lege. Aşadar, considerăm că, întrucât îndeplinirea procedurii prealabile sesizării instanței de judecată constituie regula, excepțiile de la această regulă, în cazul acțiunilor în contencios subiectiv privind anularea actelor administrative de autoritate, trebuie să fie prevăzute în mod expres de lege.

În ce privește acțiunile privind anularea contractelor administrative, art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 prevede că procedura prealabilă trebuie îndeplinită în termen de 6 luni care începe să curgă de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui sau de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului.

Deci, pentru îndeplinirea acestei proceduri în cazul contractelor administrative, legea prevede un termen general de 6 luni şi un termen special de un an, iar în ce privește natura juridică a acestor termene, considerăm, în tăcerea legii, că, pentru identitate de rațiune, și aceste termene sunt de prescripție[1].

Referitor la procedura prealabilă în cazul contractelor administrative, Curtea Constituțională a statuat că aceasta trebuie îndeplinită doar de către particularul reclamant, nu şi de către autoritatea contractantă[2], şi numai în cazul litigiilor în legătură cu încheierea acestor contracte, nu şi în cazul litigiilor în legătură cu executarea contractelor respective[3].

Deşi legea nu prevede expres, în anumite cazuri speciale această procedură nu trebuie îndeplinită, ca, de exemplu, în cazul acțiunii promovate de Agenţia Naţională de Integritate, în baza art. 23 din Legea nr. 176/2010[4] privind integritatea în

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit, p. 143-147.

[2] A se vedea Decizia nr. 12/2020 (M.Of. nr. 198 din 11 martie 2020), adoptată cu majoritate de voturi, în care se precizează: „Analizând instituţia recursului administrativ, Curtea reţine că formularea plângerii prealabile în cazul contractelor administrative are sens doar din perspectiva părţii private vătămate, sub aspectul laturii reglementate a contractului care răspunde satisfacerii unui interes public. Extinderea incidenţei acestei proceduri cu privire la eventualele vătămări suferite de autoritatea publică prin acte ale entităţii private nu are fundament legal şi contravine scopului acestei instituţii juridice, şi anume crearea posibilităţii autorităţii publice de a reflecta asupra legalităţii şi oportunităţii actului administrativ emis, cu consecinţa reparării propriei greşeli prin revocarea sau modificarea actului" (parag. 40).

[3] În aceeaşi decizie a Curții Constituționale se menționează: „Mai mult, având în vedere că motivele pentru care poate fi revocat un act administrativ, în urma parcurgerii procedurii plângerii prealabile, sunt nelegalitatea sau inoportunitatea sa, Curtea constată că procedura prealabilă este inaplicabilă în cazul litigiilor privind executarea contractelor administrative, declanşate ca urmare a neîndeplinirii de către una dintre părţile contractante a obligaţiilor contractuale asumate. Cu alte cuvinte, procedura administrativă prealabilă poate fi un remediu numai în cazul litigiilor având ca obiect anularea actelor administrative, inclusiv a contractelor administrative, nu şi în cazul litigiilor privind executarea acestor contracte. De altfel, aceasta a fost şi raţiunea pentru care legiuitorul a modificat art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, în prezent procedura administrativă prealabilă fiind obligatorie numai în cazul litigiilor în legătură cu încheierea acestor contracte" (parag. 41). În acest sens este şi legislația actuală în materie [art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 şi art. 53 alin. (7) din Legea nr. 101/2016].

[4] Acest text de lege are următorul conţinut:

exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative[1], având ca obiect constatarea nulității actelor administrative încheiate de funcționarii sau demnitarii publici aflați în conflict de interese, pentru că părțile în litigiu nu pot dispune asupra interesului public protejat prin aceste dispoziții legale.

h) Introducerea acțiunii în contenciosul administrativ în termenul legal

Această condiție de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ este reglementată de dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 potrivit cărora, după îndeplinirea procedurii administrative prealabile, cel vătămat în dreptul său poate sesiza instanța judecătorească, în termen de 6 luni de la comunicarea soluției date reclamației sale administrative sau, după caz, de la data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii. În cazul în care autoritatea publică nu rezolvă cererea sau, după caz, reclamația administrativă în termen de 30 de zile, la expirarea acestui termen începe să curgă termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței judecătorești. În cazul acțiunilor promovate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, dar, prin analogie, și în celelalte cazuri în care, potrivit legilor speciale, procedura prealabilă nu este obligatorie, termenul de 6 luni curge de la data când aceste autorități publice au cunoscut existența actului nelegal.

De asemenea, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede, în art. 11 alin. (2), și un termen special de 1 an de zile[2], pentru promovarea acțiunii în anularea actelor administrative individuale, incluzând în această categorie actele de autoritate individuale propriu-zise, cât și actele administrative asimilate (refuzul nejustificat și contractele administrative).

Admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ promovată peste termenul de 6 luni rămâne la aprecierea exclusivă a judecătorului, Legea nr. 554/2004 pre-

---

(1) În cazul unui conflict de interese, dacă au legătură cu situația de conflict de interese, toate actele juridice sau administrative încheiate direct sau prin persoane interpuse, cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, sunt lovite de nulitate absolută.

(2) Acțiunea în constatarea nulității absolute a actelor juridice sau administrative încheiate cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese poate fi introdusă de Agenție chiar dacă persoana în cauză nu mai deține acea funcție.

(3) Instanța va putea dispune motivat, pe lângă constatarea nulității absolute, și repunerea părților în situația anterioară.

[1] M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.

[2] Astfel, art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 are următorul conținut: „Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz". În legătură cu ultima parte a acestui articol de lege, precizăm că, prin Decizia nr. 12/2020 a Curții Constituționale (supra cit.), s-a statuat că sintagma „data încheierii procesului-verbal de conciliere" din art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este neconstituțională.

văzând în art. 11 alin. (2) că depăşirea termenului general de 6 luni poate fi justificată numai din motive temeinice care, adăugăm noi, vor fi apreciate de la caz la caz.

Potrivit art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, dreptul la acţiune împotriva actelor administrative normative şi a ordonanţelor sau a dispoziţiilor din ordonanţele Guvernului este imprescriptibil[1]. Cu toate acestea, întrucât procedura administrativă prealabilă este obligatorie şi în cazul atacării actelor administrative normative, considerăm că dreptul la acţiunea în anularea acestor acte trebuie exercitat tot cu respectarea termenului general de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care curge de la data comunicării răspunsului la reclamaţia administrativă. Această concluzie rezultă din coroborarea prevederilor art. 7 alin. (1^1) din Legea nr. 554/2004 – potrivit cărora în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând – cu prevederile art. 11 alin. (1) lit. a) din această lege, potrivit cărora comunicarea răspunsului la plângerea prealabilă are ca efect marcarea momentului curgerii termenului pentru introducerea acţiunii în contenciosul administrativ. În cazul în care acţiunea nu este promovată în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la reclamaţia administrativă, dreptul la acţiune nu se prescrie, însă, pentru a fi admisibilă acţiunea, este necesară repetarea procedurii prealabile.

Termenul de 6 luni a fost calificat de lege ca fiind termen de prescripţie a dreptului la acţiune[2], ceea ce înseamnă că acesta este susceptibil de repunere în termen[3], iar termenul maxim de 1 an de zile este un termen de decădere [art. 11 alin. (5) din Legea nr. 554/2004].

Aşa se explică faptul că o acţiune în contenciosul administrativ poate fi promovată pentru motive temeinice şi după expirarea termenului de 6 luni, însă nu mai târziu de 1 an de la data comunicării actului ilegal, judecătorul putând aprecia asupra repunerii reclamantului în termenul de sesizare a instanţei judecătoreşti, dar numai cu respectarea acestui termen maxim de 1 an de zile.

De asemenea, din prevederile art. 11 alin. (2^1) din aceeaşi lege deducem că, dacă a avut loc suspendarea, în temeiul unei legi speciale, a procedurii de soluţionare a plângerii prealabile, expirând termenul maxim de 1 an de la comunicarea actului

---

[1] Totuşi, potrivit art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii ordonanţei este urmarea unei excepţii ridicate în altă cauză, acţiunea poate fi introdusă direct la instanţa de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

[2] Noţiunea „drept la acţiune" are două sensuri: dreptul la acţiune în sens procedural, adică dreptul de a sesiza instanţa şi dreptul la acţiune, în sens material, care reprezintă posibilitatea titularului unui drept subiectiv de a pretinde pârâtului, prin intermediul instanţei judecătoreşti sau a altui organ jurisdicţional să-şi execute obligaţia ori să-i recunoască dreptul contestat (*V.M. Ciobanu*, Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1992, p. 30-31).

[3] Repunerea în termen reprezintă un mijloc juridic prin care instanţa judecătorească poate dispune, la cerere sau chiar din oficiu, judecarea unei acţiuni, atunci când constată ca fiind temeinic justificate cauzele pentru care termenul legal de prescripţie al acţiunii respective a fost depăşit (*M. Costin, M. Mureşan, V. Ursa*, Dicţionar de drept civil, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1990, p. 459).

administrativ, termenul de 6 luni pentru promovarea acțiunii în anulare va curge după reluarea procedurii, începând cu data comunicării soluției asupra plângerii sau, după caz, data expirării termenului legal de soluționare a acesteia. Din interpretarea *„per a contrario"* a acestor dispoziții legale rezultă că, în cazul în care termenul de 1 an de la comunicarea actului administrativ nu a expirat ca urmare a suspendării procedurii de soluționare a plângerii prealabile, acțiunea în anulare trebuie promovată cu respectarea termenului de 6 luni, dar și a termenului maxim de 1 an.

O asemenea soluție adoptată prin art. 11 alin. (2^1) ni se pare complicată și injustă, putând da naștere unor situații juridice discriminatorii între persoanele care beneficiază de întregul termen de 6 luni pentru promovarea acțiunii în anularea unui act ilegal și persoanele care vor avea la îndemână, în acest sens, un termen mult mai mic sau chiar insuficient, acest termen având durata cuprinsă între data reluării procedurii de soluționare a plângerii prealabile și termenul de 1 an de la data comunicării actului administrativ. Aceste din urmă persoane ar putea fi puse în situația paradoxală de a beneficia doar de câteva zile pentru promovarea acțiunii în contencios administrativ pentru ca ea să nu devină tardivă.

De aceea, *de lege ferenda* se impune ca suspendarea procedurii administrative prealabile, când legea specială o prevede, să constituie, în toate cazurile, o cauză de amânare a cursului prescripției dreptului la acțiunea în anularea actului administrativ, și nu de suspendare, cum este reglementat în prezent cazul suspendării procedurii prealabile în cadrul termenului maxim (de 1 an de la comunicarea actului) de sesizare a instanței de contencios administrativ.

În anumite cazuri pot fi prevăzute, prin legi speciale, alte termene pentru introducerea acțiunii în anularea actelor administrative ilegale sau împotriva refuzului nejustificat al autorităților publice. Astfel, potrivit art. 6 din Legea nr. 554/2004, actele administrativ-jurisdicționale pot fi atacate direct la instanța de contencios administrativ competentă în termen de 15 zile de la comunicare, în cazul în care partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac sau o asemenea cale de atac nu este prevăzută de lege. De asemenea, potrivit art. 1 alin. (6) din aceeași lege, acțiunea autorității publice pentru anularea propriului act administrativ unilateral, când acesta a devenit irevocabil, poate fi promovată într-un termen de 1 an de la data emiterii actului atacat (deci nu de la data comunicării actului, ca în cazul termenului general de 6 luni). O aplicație particulară a acestui text legal o reprezintă art. $146^{\wedge 2}$ alin. (2) din Legea educației naționale nr. 1/2011 care prevede că instituția emitentă introduce acțiunea în anularea diplomei de doctor, în termen de un an de la data emiterii dispoziției de retragere a titlului de doctor.

Aceste termene speciale în materia contenciosului administrativ sunt concepute (de lege) *„in rem"*, nu *„in personam"*, ceea ce înseamnă că, dacă legea nu prevede contrariul, ele trebuie respectate de orice titular al acțiunii în contenciosul administrativ, fie el și prefectul.

§4. Procedura contenciosului administrativ

4.1. Competenţa instanţelor de contencios-administrativ

Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale şi accesorii ale acestora de până la 3000.000 lei se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, datorii vamale şi accesorii ale acestora, mai mari de 3000.000 lei se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

O primă precizare care se impune este aceea că, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prin actele autorităţilor publice locale şi judeţene înţelegem atât actele autorităţilor administraţiei publice locale, cât şi actele serviciilor publice deconcentrate ale administraţiei publice centrale în judeţe şi în celelalte unităţi administrativ-teritoriale.

O a doua precizare importantă este aceea că pentru stabilirea competenţei materiale a instanţelor de contencios administrativ va trebui să ţinem seama de natura juridică (proveniența) actelor administrative ce fac obiectul judecăţii, acesta fiind criteriul principal, precum şi de alte două criterii secundare: locul organului emitent al actului în sistemul administraţiei publice şi valoarea obiectului actului atacat.

Astfel, în cazul acţiunilor împotriva actelor administraţiei publice generale, competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ se determină în funcţie de nivelul organului emitent al actului în sistemul administraţiei publice.

De asemenea, s-a decis că, în caz de coparticipare procesuală pasivă, „litigiul cade în competenţa de soluţionare a instanţei determinate prin raportare la criteriul rangului avut de autoritatea pârâtă în sistemul organelor administraţiei publice, respectiv în competenţa curţii de apel, atunci când cel puţin una din pârâte are rangul unei autorităţi publice centrale”[1].

În schimb, în cazul acţiunilor împotriva actelor autorităţilor administrativ-fiscale şi ale autorităţilor publice asimilate acestora, competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ se stabileşte în funcţie de valoarea obiectului material al acestor acte, indiferent de locul organului emitent al actului în sistemul administraţiei publice[2].

În concluzie, cele trei criterii nu pot fi aplicate împreună, ci doar criteriul principal împreună cu unul din cele două criterii secundare.

În fine, o a treia precizare se referă la faptul că stabilirea competenţei materiale a instanţelor de contencios administrativ se face prin raportare la acţiunea principală, ci nu la acţiunea în despăgubiri, care are caracter accesoriu.

---

[1] A se vedea I.C.C.J, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3039/2008, în Dreptul nr. 6/2009, p. 245.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *D.C. Dragoş*, Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 237.

Sintetizând, spunem că tribunalele judecă, în primă instanţă, acţiunile privind actele emise sau încheiate de autorităţile publice situate în unităţile administrativ-teritoriale şi actele administrativ-fiscale al căror obiect material are o valoare de până la 3000.000 lei, iar curţile de apel judecă, ca instanţe de fond, litigiile privind actele administraţiei publice centrale şi actele administrativ-fiscale al căror obiect are o valoare mai mare de 3000.000 lei.

Legea nr. 554/2004 conţine şi o prevede specială în ce priveşte competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ în soluţionarea litigiilor privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene. Astfel, potrivit art. 10 alin. (1^1) din această lege, litigiile respective se soluţionează potrivit criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluţionează potrivit rangului autorităţii publice de la care provin actele în cauză, adică potrivit criteriului ierarhiei autorităţii publice pârâte.

De asemenea, în anumite materii, litigiile de contencios administrativ sunt date în competenţa Tribunalului, în prima instanţă, indiferent de nivelul ierarhic al organului emitent ca, de exemplu, cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarilor publici[1].

În ce priveşte competenţa teritorială a instanţei de contencios-administrativ, art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 instituie o competenţă exclusivă, care se stabileşte în funcţie de calitatea reclamantului. Astfel, dacă reclamantul este un particular (persoană fizică sau juridică de drept privat), litigiul este de competenţa exclusivă a instanţei de la domiciliul sau, după caz, sediul acestuia, iar, când reclamantul este o autoritate sau instituţie publică, competenţa aparţine în exclusivitate instanţei de la sediul autorităţii publice pârâte (emitente a actului atacat).

Prin excepţie, în cazul litigiilor de contencios administrativ având ca obiect contractele de achiziţii publice, legea specială prevede o competenţă teritorială alternativă a instanţei de judecată, care se determină în funcţie de sediul (domiciliul) uneia dintre părţile din proces sau locul încheierii contractului. Astfel, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că „procesele şi cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum şi cele privind anularea sau nulitatea contractelor se soluţionează în primă instanţă, de urgenţă şi cu precădere, de către secţia de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului în circumscripţia căruia se află sediul autorităţii contractante sau în circumscripţia în care îşi are sediul social/domiciliul reclamantul, prin completuri specializate în achiziţii publice".

De asemenea, potrivit art. 61 alin. (1) coroborat cu art. 58 alin. (1), acţiunea privind constatarea nulităţii absolute a contractului de achiziţie publică promovată de orice persoană interesată, în anumite cazuri expres prevăzute de aceste dispoziţii

---

[1] A se vedea art. IV din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanţelor judecătoreşti, precum şi pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 89 din 12 februarie 2013). Pentru alte detalii, în acest sens, a se vedea, *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 177-178.

legale, este de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul reclamantului sau pârâtului.

Potrivit art. 10 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, regula competenței teritoriale exclusive a instanței de contencios administrativ se păstrează și în cazul în care „acțiunea se introduce în numele reclamantului de o persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces". Numai că, în acest caz, competența teritorială exclusivă a instanței de judecată se determină în funcție de sediul persoanei de drept public sau privat care a promovat acțiunea, fiind abilitată de lege în acest sens, nu în funcție de domiciliul sau, după caz, sediul reclamantului în numele căruia s-a introdus acțiunea.

Astfel, de exemplu, acțiunea promovată de un sindicat, în baza art. 28[1] din Legea nr. 62/2011, pentru acordarea unor drepturi salariale membrilor săi, este de competența tribunalului de la sediul sindicatului[2], nu de la domiciliul membrilor de sindicat în interesul cărora a promovat acțiunea.

De la această regulă există, însă, și unele cazuri de excepție, în care acțiunea promovată în numele reclamantului de o persoană de drept public sau privat este de competența exclusivă a instanței de contencios administrativ de la domiciliul (sediul) reclamantului în numele căruia a fost promovată acțiunea. Astfel, de exemplu, potrivit art. 1 alin. (4[3]) din Legea nr. 554/2004, în cazul în care acțiunea în anularea unui act administrativ individual se promovează de Ministerul Public, va fi competentă instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate prin actul respectiv, care dobândește de drept

---

[1] Art. 28 din Legea nr. 62/2011 privind dialogul social (M.Of nr. 625 din 31 august 2012) are următorul conținut:

„(1) Organizațiile sindicale apără drepturile membrilor lor, ce decurg din legislația muncii, statutele funcționarilor publici, contractele colective de muncă și contractele individuale de muncă, precum și din acordurile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, în fața instanțelor judecătorești, organelor de jurisdicție, a altor instituții sau autorități ale statului, prin apărători proprii sau aleși.

(2) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1), organizațiile sindicale au dreptul de a întreprinde orice acțiune prevăzută de lege, inclusiv de a formula acțiune în justiție în numele membrilor lor, în baza unei împuterniciri scrise din partea acestora. Acțiunea nu va putea fi introdusă sau continuată de organizația sindicală dacă cel în cauză se opune sau renunță la judecată în mod expres.

(3) În exercitarea atribuțiilor prevăzute de alin. (1) și (2), organizațiile sindicale au calitate procesuală activă.

[2] În mod similar, în litigiile de dreptul muncii, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 1/2013 în recurs în interesul legii (M.Of. nr. 118 din 1 martie 2013), s-a pronunțat în sensul că „instanța competentă teritorial în soluționarea conflictelor de muncă în cazul acestor acțiuni este cea de la sediul sindicatului reclamant".

[3] Acest text de lege are următorul conținut: „Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate".

calitatea de reclamant, urmând a fi citată în această calitate. O altă excepție este prevăzută de art. 1 alin. (3[1]) din aceeași lege care se referă la acțiunea în anularea unui act administrativ promovată de Avocatul Poporului în numele particularului lezat prin actul respectiv, această acțiune fiind de competența exclusivă a instanței de contencios administrativ de la domiciliul petentului (particularului care a sesizat Avocatul Poporului în legătură cu nelegalitatea actului atacat prin care i-a fost lezat un drept sau interes legitim).

În ce privește competența instanțelor de contencios administrativ în căile de atac, precizăm, în prealabil, că în această materie există o singură cale de atac, și anume recursul. Astfel, potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel (de care aparține tribunalul care a soluționat cauza în primă instanță – s.n.), iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de curțile de apel se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel. Asupra recursului vom reveni cu detalii în cadrul analizei procedurii de judecată a acestei căi de atac împotriva hotărârilor judecătorești de primă instanță.

4.2. Procedura în fața primei instanțe de contencios-administrativ

Acțiunea în contencios-administrativ se introduce la instanța de judecată după îndeplinirea procedurii administrative prealabile, dacă aceasta este obligatorie. Potrivit art. 193 alin. (2) C.proc.civ., neîndeplinirea acestei proceduri poate fi invocată de către autoritatea publică pârâtă numai prin Întâmpinare care trebuie depusă în termenul legal[2]. Nerespectarea acestor prevederi legale atrage sancțiunea decăderii pârâtului din dreptul de a invoca inadmisibilitatea acțiunii pentru acest motiv, iar instanța de judecată nu poate invoca din oficiu acest viciu de procedură pentru respingerea acțiunii ca inadmisibilă.

Potrivit art. 12 din Legea nr. 554/2004, odată cu cererea de chemare în judecată, reclamantul va depune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității administrative prin care i se comunică refuzul nejustificat al rezolvării cererii sale. În cazul în care reclamantul nu a primit niciun răspuns în legătură cu cererea sa, va depune la dosar copia cererii certificată pentru conformitate cu originalul, prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică pârâtă, precum și orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile.

---

[1] Conținutul acestui text de lege este următorul: „Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea".

[2] De regulă, potrivit art. 201 alin. (1) C.proc.civ., întâmpinarea trebuie depusă în termen de 25 de zile de la comunicarea cererii de chemare în judecată.

Acţiunea se poate introduce nu numai împotriva autorităţii publice, ci şi împotriva funcţionarului autorităţii pârâte (persoanei fizice) care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul nejustificat al rezolvării cererii, dar numai dacă reclamantul solicită şi plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. La rândul său, funcţionarul pârât poate chema în garanţie pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul a cărui legalitate este supusă controlului instanţei de judecată. Dacă acţiunea se admite, funcţionarul pârât va putea fi obligat la plata daunelor, solidar cu autoritatea publică chemată în judecată[1].

De asemenea, potrivit art. 16[1] din Legea nr. 554/2004 „când raportul juridic dedus judecăţii o impune, instanţa de contencios administrativ va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului şi instanţa apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunţa în fond".

Acest text de lege trebuie coroborat cu art. 78 alin. (2) C.proc.civ. care prevede că „în materie contencioasă, când raportul juridic dedus judecăţii o impune, judecătorul va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altor persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, iar judecătorul apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, va respinge cererea, fără a se pronunţa pe fond".

Cele două texte de lege sunt expresia principiului disponibilităţii părţilor în procesul civil, potrivit căruia instanţa de contencios administrativ nu va putea lărgi din oficiu cadrul procesual, introducând în cauză alte persoane împotriva voinţei părţilor din litigiu, însă acestea şi, mai ales, reclamantul, îşi asumă riscul respingerii acţiunii ca inadmisibile dacă nu înţeleg să cheme în judecată acele persoane care au dobândit drepturi sau obligaţii ce fac obiectul litigiului.

De asemenea, în procesele de contencios administrativ îşi găsesc aplicarea şi alte instituţii ale dreptului procesual-civil, această concluzie rezultând din art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia prevederile acestei legi se completează cu prevederile Codului civil şi cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

Aceste derogări de la dreptul procesual civil sunt reglementate în mod expres de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Astfel, de exemplu, potrivit art. 28 alin. (2) din această lege, suspendarea judecării acţiunii în contencios administrativ nu poate fi dispusă de instanţa de judecată pentru motivul prevăzut de art. 413 alin. (1), pct. 2 C.proc.civ. (când s-a început urmărirea penală pentru o infracţiune săvârşită în legătură cu actul administrativ atacat) dacă reclamantul – persoană vătămată – nu este de acord.

[1] Art. 16 din Legea nr. 554/2004.

De asemenea, potrivit art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, acţiunile în contencios obiectiv nu mai pot fi retrase[1] deşi, potrivit art. 406 alin. (1) C.proc.civ., reclamantul poate să renunţe oricând la judecată fie verbal în şedinţă, fie prin cerere scrisă.

La primirea acţiunii, instanţa va dispune citarea părţilor şi va putea cere autorităţii emitente a actului atacat să-i comunice, de urgenţă, acel act împreună cu întreaga documentaţie care a stat la baza emiterii lui, precum şi alte lucrări necesare soluţionării cauzei. În acelaşi mod se va proceda şi în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept sau interes legitim al reclamantului. Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanţă lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat să plătească statului o amendă judiciară pentru fiecare zi de întârziere, în cuantum de 10% din salariul minim brut pe economie[2].

Acţiunile în contencios-administrativ se judecă de urgenţă, iar hotărârile vor fi redactate şi motivate în cel mult 30 zile de la pronunţare[3].

4.3. Suspendarea judecătorească a executării actelor administrative unilaterale

Această măsură provizorie poate fi luată de instanţa de contencios administrativ mai înainte sau odată cu soluţionarea acţiunii în anularea actului administrativ unilateral.

Astfel, în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente, odată cu exercitarea recursului administrativ, reclamantul poate cere instanţei să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond [art. 14 alin. (1) din Legea nr. 544/2004].

Când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcţionarea unui serviciu public administrativ, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă şi de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizarea oricărei persoane sau autorităţi publice, nefiind necesară în acest caz procedura prealabilă.

Cererea de suspendare va fi soluţionată de urgenţă şi cu precădere, cu citarea părţilor.

Hotărârea prin care se pronunţă suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare, fără ca recursul să suspende executarea hotărârii [art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004]. Deşi legea nu prevede în mod expres, considerăm că şi hotărârea prin care se respinge cererea de suspendare poate fi atacată cu recurs, întrucât, în lipsa unei dispoziţii speciale contrare, se aplică regula generală prevăzută de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia hotărârea pronunţată în primă instanţă poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare. Altfel, dacă particularului reclamant nu i s-ar recunoaşte

---

[1] Astfel, art. 28 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 are următorul conţinut: „Acţiunile introduse de persoanele de drept public şi de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public, precum şi cele introduse împotriva actelor administrative normative nu mai pot fi retrase, cu excepţia situaţiei în care sunt formulate şi pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat".

[2] Art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[3] Art. 17 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

aceleaşi drepturi în disputa sa procesuală cu autoritatea publică pârâtă, i s-ar încălca dreptul la un proces echitabil[1].

Această suspendare a executării actului administrativ prevăzută de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 reprezintă o suspendare prealabilă pronunţării instanţei de fond asupra acţiunii în anularea actului ilegal. Suspendarea prealabilă a executării actului administrativ unilateral încetează în cazul în care persoana vătămată nu introduce acţiunea în anularea actului în termen de 60 de zile care, în tăcerea legii, se calculează de la data pronunţării hotărârii de suspendare[2]. Această concluzie este în acord cu art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 care prevede că hotărârea de suspendare este executorie de drept, iar acest efect al său nu poate fi condiţionat de momentul comunicării hotărârii, care nici nu este determinat de lege.

Mai precizăm însă că art. 15 alin. (4) din aceeaşi lege prevede că în cazul admiterii acţiunii de fond, măsura suspendării prealabile, dispusă în condiţiile art. 14, se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ o dată cu acţiunea în anulare.

În afara suspendării prealabile, Legea nr. 554/2004 reglementează, în art. 15, şi suspendarea executării actului administrativ unilateral pentru aceleaşi motive, până la soluţionarea definitivă a acţiunii în anularea actului, adică pe toată durata procesului de contencios administrativ.

Această cerere de suspendare poate fi concomitentă cu acţiunea principală, inclusiv prin modificarea, în condiţiile legii[3], a acestei acţiuni sau ulterioară acţiunii principale, însă, în acest din urmă caz, poate fi promovată numai până la soluţionarea în fond a acţiunii în anulare. Deci, cu atât mai mult, această cerere de suspendare ulterioară este inadmisibilă în căile de atac ale acţiunii în anularea actelor administrative unilaterale.

Celelalte dispoziţii procedurale privind judecata cererii de suspendare prealabilă, efectele hotărârii de suspendare şi căile de atac sunt aplicabile şi în cazul suspendării actului administrativ unilateral, solicitate odată cu acţiunea principală sau ulterior acesteia.

În ambele cazuri, suspendarea executării actului administrativ unilateral are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

În legătură cu suspendarea judecătorească a actelor administrative unilaterale se mai impun următoarele precizări:

---

[1] Acest drept este reglementat în art. 6 din Convenţia europeană a drepturilor omului care prevede, în alin. (1), prima parte, că „Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public şi într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanţă independentă şi imparţială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor şi obligaţiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală îndreptate împotriva sa".

[2] În acest sens, a se vedea Curtea Constituţională, Decizia nr. 350/2012 (M.Of. nr. 414 din 21 iunie 2012).

[3] A se vedea, în acest sens, art. 204 alin. (1), teza I, C.proc.civ. care prevede că „reclamantul poate să îşi modifice cererea şi să propună noi dovezi, sub sancţiunea decăderii, numai până la primul termen la care acesta este legal citat".

- Hotărârea judecătorească de suspendare prealabilă a executării actului administrativ unilateral, pronunţată în temeiul art. 14 din Legea nr. 554/2004, nu are autoritate de lucru judecat în cauza având ca obiect suspendarea actului întemeiată pe dispoziţiile art. 15 din aceeaşi lege, promovată concomitent sau ulterior acţiunii în anulare.

- Cererea de suspendare concomitentă sau ulterioară este accesorie acţiunii principale în anularea actului, ceea ce înseamnă că dacă se va dispune anularea actului şi se va aprecia, pe baza probelor administrate, că există pericolul producerii unei pagube iminente, va fi admisă şi cererea de suspendare a actului în cauză, fiind valabilă şi reciproca în sensul că dacă acţiunea în anulare va fi respinsă, aceeaşi soluţie va primi şi cererea de suspendare, întrucât nu este îndeplinită condiţia aparenţei de nelegalitate a actului administrativ.

De aceea, în mod logic, cererea de suspendare concomitentă acţiunii principale nu ar putea fi soluţionată mai înainte de acţiunea în anulare a actului dedus judecăţii, pentru că, altfel, instanţa s-ar antepronunţa cu privire la legalitatea actului în cauză[1].

Pe lângă suspendarea judecătorească, Legea nr. 554/2004 reglementează şi suspendarea de drept a actelor administrative unilaterale în următoarele cazuri:

- când autoritatea publică emite un nou act administrativ cu acelaşi conţinut ca şi actul suspendat pe cale judecătorească[2];

- când acţiunea în contencios administrativ este promovată de prefect pentru anularea actelor emise de autorităţile administraţiei publice locale[3];

De lege lata, în cel de-al doilea caz nu este necesară constatarea suspendării actelor administrative unilaterale de către instanţa judecătorească, fiind suficientă înregistrarea acţiunii în anulare la instanţa de contencios administrativ.

În primul caz însă, suspendarea de drept a actului administrativ trebuie constatată de către instanţa judecătorească, care trebuie să verifice similitudinea dintre cele două acte (actul nou emis şi actul suspendat deja).

Această concluzie se desprinde din art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 care prevede că în acest caz procedura prealabilă nu este obligatorie, ceea ce înseamnă că cererea privind constatarea suspendării de drept a actului administrativ nou emis se va putea depune la instanţa de contencios administrativ necondiţionat de îndeplinirea acestei proceduri. O asemenea cerere trebuie însă soluţionată în condiţii de maximă urgenţă.

În cazul în care o autoritate publică emite un nou act administrativ, identic cu cel suspendat de drept ca urmare a acţiunii în anulare exercitate de prefect, această din urmă autoritate publică va putea cere instanţei de judecată anularea şi a actului ulterior cu consecinţa suspendării lui de drept până la soluţionarea irevocabilă a acţiunii în anulare.

În concluzie, Legea nr. 554/2004 a instituit măsura suspendării numai în cazul actelor administrative de autoritate (unilaterale) pentru a-i proteja pe particulari

---

[1] În practică, însă întâlnim frecvente cazuri în care instanţele de contencios administrativ soluţionează cererile de suspendare a actelor administrative mai înainte de a se pronunţa asupra acţiunii în anulare.

[2] Art. 14 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

[3] Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

împotriva abuzurilor autorităţilor publice care le-ar putea cauza prejudicii grave până la pronunţarea instanţei de contencios administrativ asupra legalităţii acestor acte şi, eventual, anularea lor dacă vor fi găsite nelegale sau abuzive.

În acelaşi timp, Legea nr. 554/2004 interzice reiterarea cererii de suspendare a unui act administrativ unilateral pentru aceleaşi motive[1]. Cu alte cuvinte, dacă o cerere de suspendare a actului unilateral a fost respinsă, o cerere ulterioară având acelaşi obiect şi aceeaşi cauză este inadmisibilă.

Suspendarea executării actelor administrative este o situaţie de excepţie[2], care poate avea loc numai în cazul îndeplinirii cumulative a două motive (condiţii) expres prevăzute de art. 14 alin. (1) Legea nr. 554/2004 şi anume: existenţa unor cazuri bine justificate şi pentru prevenirea unei pagube iminente.

Primul motiv referitor la existenţa unui caz bine justificat este definit de art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia prin „cazuri bine justificate" înţelegem împrejurările legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ.

Cel de-a doilea motiv este definit de art. 2 alin. (1) lit. s) din aceeaşi lege care dispune că prin „pagubă iminentă" înţelegem prejudiciul material viitor şi previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcţionării unei autorităţi publice sau a unui serviciu public.

În ce priveşte primul motiv de suspendare judecătorească a executării actelor administrative de autoritate, Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a admis că pot constitui astfel de împrejurări de natură să creeze o îndoială serioasă cu privire la legalitatea actului administrativ: necompetenţa autorităţii administrative de a emite actul administrativ, lipsa temeiului legal, declararea ca neconstituţională a ordonanţei guvernului în baza căreia a fost emis actul administrativ, modificarea parţială a actului administrativ de către autoritatea emitentă, anularea parţială a actului administrativ de către autoritatea ierarhic superioară[3], lipsa motivării actului etc.

Pentru a nu se influenţa soluţionarea fondului acţiunii în anularea actului administrativ unilateral, considerăm că măsura suspendării unui asemenea act nu trebuie determinată, în principal, de aspecte referitoare la legalitatea acestuia[4], ci, mai degrabă de împrejurări de fapt care dovedesc iminenţa producerii unei pagube materiale grave în patrimoniul reclamantului, luând ca reper, acolo unde este cazul, şi principiul proporţionalităţii între importanţa interesului public promovat (protejat) prin actul respectiv şi costurile sociale sau riscurile pe care le implică, pentru per-

---

[1] Art. 14 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 2199/2009, în Dreptul nr. 1/2010, p. 206.

[3] A se vedea I.C.C.J, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 491/2012 (*www.legalis.ro*).

[4] În acest sens, s-a decis că „existenţa cazului bine justificat nu presupune prezentarea unor dovezi de nelegalitate evidentă, întrucât o asemenea cerinţă şi interpretare ar echivala cu prejudecarea fondului cauzei" (a se vedea I.C.C.J, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 3015/2008, în Dreptul nr. 6/2009, p. 243).

soana în cauză, punerea în executare a unui act administrativ mai înainte de verificarea în profunzime a legalității lui de către instanța judecătorească.

Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât reglementarea în dreptul nostru a procedurii judecătorești a suspendării executării actelor administrative a fost inspirată, pentru compatibilizare, de reglementările dreptului comunitar privind suspendarea de către jurisdicțiile comunitare (Tribunalul de Primă Instanță, Tribunalul Funcției Publice și Curtea de Justiție a Uniunii Europene) a executării actelor comunitare derivate: regulamente, directive, dispoziții (emise de organele Uniunii Europene). Astfel, și potrivit reglementărilor dreptului comunitar[1], suspendarea de către jurisdicțiile Uniunii Europene a executării unui act de drept derivat, a cărui legalitate este serios pusă în cauză, poate fi dispusă, înainte de a interveni decizia asupra fondului acțiunii în anulare, sub o dublă condiție[2]: o asemenea măsură provizorie să se justifice, la prima vedere, în fapt și în drept și să existe urgența, în sensul prevenirii unui prejudiciu grav și ireparabil adus intereselor reclamantului prin punerea în executare a actului în cauză. Pentru determinarea existenței urgenței, judecătorul poate recurge, la nevoie, la punerea în balanță a intereselor în cauză, care permite luarea în considerare a intereselor părților și chiar ale terților[3]. În schimb, în ce privește stabilirea realității faptelor complexe și puternic controversate, judecătorul acestei proceduri nu dispune de mijloacele necesare pentru a proceda la un asemenea examen și, în cele mai multe cazuri, i-ar fi dificil să o facă în timp util[4].

O altă precizare care se impune în legătură cu suspendarea executării actelor administrative este aceea că, în temeiul unor dispoziții legale speciale, poate fi dispusă și suspendarea executării unor contracte administrative, pentru motive identice cu cele prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004. Astfel, art. 53 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 prevede că „în cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța, până la soluționarea fondului cauzei, poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere motivată, cu citarea părților, suspendarea executării contractului". Similar suspendării actelor administrative unilaterale, măsura suspendării executării contractelor administrative poate avea loc numai în cazul și până la soluționarea acțiunii în anularea acestor contracte, nu și în cazul altor acțiuni privitoare la aceste contracte care sunt de competența instanțelor de drept comun[5].

---

[1] A se vedea, în acest sens: Regulamentul de procedură al Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene, publicat în „Journal officiel des Communautés européenes" L136 din 30 mai 1991 și Regulamentul de procedură al Tribunalului Funcției Publice al Uniunii Europene (JO L 225/1 din 29 august 2007).

[2] A se vedea *M. Duțu*, Măsurile provizorii în procedurile jurisdicțiilor comunitare, în Dreptul nr. 11/2009, p. 200.

[3]. Idem, p. 202.

[4] C.J.C.E, Ordonanța președintelui din 24 aprilie 2008, cauza *Comisia c. Republica Malta*, C-76/08 R, pct. 36 (*http:curia.eu*), în *M. Duțu*, op. cit., p. 200.

[5] Astfel, potrivit art. 53 alin. (1[1]) din Legea nr. 101/2016 „procesele și cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția civilă a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția în care își are sediul social/domiciliul reclamantul".

4.4. Soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa de contencios administrative pe fondul cauzei

Soluţionând pe fond acţiunea în contenciosul administrativ, instanţa de judecată poate pronunţa, în funcţie de obiectul[1] cererii de chemare în judecată, următoarele soluţii[2]:

- anularea totală sau parţială a actului administrativ de autoritate (unilateral), dacă instanţa va constata nelegalitatea acestuia;
- modificarea actului administrativ de autoritate dedus judecăţii, prin înlocuirea unei sancţiuni disciplinare sau contravenţionale dispuse de o autoritate publică, cu o altă sancţiune mai uşoară.

O asemenea soluţie se întemeiază pe reglementările speciale[3] existente în materia sancţiunilor administrative (disciplinare şi contravenţionale) şi se încadrează în sfera contenciosului în reformare.

- obligarea autorităţii publice la emiterea unui act administrativ, eliberarea unui certificat, a unei adeverinţe sau a oricărui alt înscris, ori la efectuarea unei anumite operaţiuni administrative pentru punerea în executare a unui act administrativ;
- obligarea autorităţii publice la punerea în executare a unui act administrativ de autoritate emis la cererea reclamantului sau ca urmare a plângerii prealabile a acestuia prin care i s-au acordat drepturi pe care autoritate publică refuză să le recunoască;

Astfel, de exemplu, primarul refuză predarea unui bun deşi prin dispoziţia sa a acordat reclamantului dreptul de proprietate asupra bunului respectiv.

- acordarea daunelor materiale şi morale dacă s-au solicitat şi dacă reclamantul face dovada existenţei condiţiilor răspunderii civile.

Cererea pentru acordarea de despăgubiri este accesorie acţiunii principale[4]. În principiu, această cerere se introduce odată cu acţiunea principală în contenciosul administrativ. În mod excepţional, dacă reclamantul nu cunoaşte întinderea pagubei la data judecăţii acţiunii principale, acţiunea în despăgubiri poate fi introdusă şi ulterior [art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Termenul de prescripţie pentru introducerea acestei cereri este de 1 an de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei[5].

Acţiunea în despăgubiri nu poate fi promovată anterior acţiunii principale în contencios-administrativ. Astfel, în practică s-a arătat că „reclamantul nu poate solicita exclusiv daune fără a fi constatat faptul generator de prejudiciu comis de pârâtă în executarea unui raport de drept public"[6].

---

[1] Obiectul acţiunii în contencios administrativ este reglementat de art. 8 din Legea nr. 554/2004.

[2] Art. 18 alin. (1)-(4) din Legea nr. 554/2004.

[3]. A se vedea, în acest sens, art. 495 C.admin. şi art. 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor.

[4] Pentru detalii, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 284-285.

[5] Art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[6] A se vedea C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 374/1998, în Dreptul nr. 11/1998, p. 145.

În cazul acțiunii special reglementate de art. 9 din Legea nr. 554/2004[1], instanța de contencios administrativ poate pronunța următoarele soluții[2]:

- acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțele Guvernului declarate neconstituționale;
- anularea unor acte administrative emise în baza unor asemenea ordonanțe;
- obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Această acțiune în contencios administrativ este consecința unor ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe neconstituționale prin care au fost lezate în mod direct[3] drepturi sau interese legitime ale unor persoane[4].

În cazul acțiunilor care au ca obiect un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța de contencios administrativ poate pronunța următoarele soluții[5]:

- anularea contractului în tot sau în parte, dacă instanța va constata existența unor vicii de nelegalitate și dacă prin anularea contractului nu se lezează interesul public[6];

---

[1] Art. 9 din Legea nr. 554/2004 intitulat „Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului" are următorul conținut:

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.

(3) După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.

(4) În situația în care decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(5) Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

[2] Art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

[3] A se vedea, în acest sens, Curtea Constituțională, Decizia nr. 107/2019 (M.Of. nr. 423 din 29 mai 2019), prin care s-a statuat că „dispozițiile art. 9 alin. (4) nu sunt aplicabile decât în ipoteza în care vătămarea este rezultatul însești adoptării ordonanței Guvernului, iar nu și în ipotezele în care vătămarea este mediată prin actul/acțiunea/omisiunea autorității administrative, cazuri în care sunt incidente prevederile art. 8 din Legea nr. 554/2004" (parag. 34).

[4] Este de reținut că această acțiune nu poate avea ca obiect anularea ordonanțelor Guvernului, întrucât acestea sunt supuse numai controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională în baza art. 146 lit. d) din Constituție. Pentru alte detalii în legătură cu această acțiune în contencios administrativ, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 166-171.

[5] Art. 18 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[6] În acest sens a se vedea art. 58 alin. (3) din Legea nr. 101/2016.

- obligarea autorităţii publice să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit sau, potrivit art. 18 alin. (4) lit. d) din Legea nr. 554/2004, chiar suplinirea consimţământului uneia dintre părţi, când interesul public o cere;

Dintre aceste posibile soluţii ale instanţei de contencios administrativ, suplinirea consimţământului uneia dintre părţi în cazul refuzului încheierii contractelor administrative poate crea controverse, întrucât îi permite autorităţii judecătoreşti să se substituie uneia dintre părţile din litigiu.

Or, în actualul context legislativ, această reglementare ni se pare caducă pentru că, în cazul în care autoritatea publică refuză încheierea contractului, este puţin probabil ca mobilul acţiunii particularului să-l reprezinte cerinţele interesului public, ci, eventual, raţiuni de interes privat. De asemenea, în cazul în care particularul este cel care refuză încheierea contractului, această conduită a sa nu poate fi considerată de bun augur pentru interesul public şi, prin urmare, nu poate justifica nici acţiunea autorităţii publice pentru obligarea particularului la încheierea contractului. Astfel, de exemplu, art. 344 alin. (3) C.admin. prevede că „în cazul în care ofertantul declarat câştigător refuză încheierea contractului (de concesiune a unui bun public – *n.n.*), procedura de licitaţie se anulează, iar autoritatea contractantă reia procedura, în condiţiile legii".

În schimb, este complet justificată prevederea art. 18 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 554/2004 potrivit căreia instanţa de judecată poate obliga autoritatea publică să încheie contractul cu ofertantul câştigător al procedurii de atribuire a unui contract administrativ, dacă aceasta refuză, în mod nejustificat, încheierea contractului.

În continuare, remarcăm că Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 18 alin. (5), că aceste soluţii pot fi pronunţate de către instanţa de contencios administrativ sub sancţiunea unei penalităţi aplicabile părţii obligate pentru fiecare zi de întârziere.

Or, întrucât aceste penalităţi de întârziere aplicate de instanţa de judecată, la cererea reclamantului, au natura juridică a daunelor cominatorii[1], considerăm, aşa cum am arătat şi cu altă ocazie[2], că art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 a fost abrogat implicit prin noul Cod de procedură civilă care prevede, în art. 907, că pentru neexecutarea obligaţiilor de a face şi de a nu face, cum este cazul majorităţii hotărârilor instanţelor de contencios administrativ, nu se pot acorda daune cominatorii. Acelaşi Cod de procedură civilă prevede, în art. 906 alin. (1), că în cazul neexecutării acestor obligaţii, debitorului îi pot fi aplicate penalităţi de întârziere numai în faza executării silite, de către instanţa de executare[3].

În fine, potrivit art. 18 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, la cererea reclamantului, instanţa poate stabili în dispozitivul hotărârii judecătoreşti un termen de executare a acesteia, precum şi amenda la care va fi supus conducătorul autorităţii publice pârâte în

---

[1] Daunele cominatorii au fost definite în doctrină ca fiind „sumele de bani pe care debitorul unei obligaţii de a face sau de a nu face este obligat, prin hotărâre judecătorească, să le plătească creditorului pentru fiecare zi de întârziere, până la executarea în natură a obligaţiilor sale (*M. Duţu*, Dicţionar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, Bucureşti 2002, p. 285-286).

[2] A se vedea, *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 274.

[3] Pentru alte detalii despre acest subiect a se vedea *infra* §5. „Executarea hotărârilor instanţelor de contencios-administrativ".

cazul neexecutării hotărârii în termenul stabilit. Acest text de lege face trimitere la art. 24 din Legea nr. 554/2004 privitor la executarea hotărârilor instanţei de contencios administrativ, motiv pentru care vom relua acest subiect la secţiunea corespunzătoare.

4.5. Căile de atac împotriva hotărârii primei instanţe de contencios administrativ

Spre deosebire de dreptul procesual civil, în care sentinţa primei instanţe poate fi atacată cu apel, în materia contenciosului administrativ calea de atac prevăzută de lege împotriva sentinţei primei instanţe este recursul[1]. Astfel, art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că hotărârea primei instanţe poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare.

De asemenea, s-a statuat că „în lumina noului Cod de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este esenţialmente diferit de recursul exercitat în această materie în vechea reglementare, care permitea, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele, pe calea recursului[2].

Recursul suspendă executarea hotărârii primei instanţe[3], cu excepţia hotărârii de suspendare a executării actului administrativ. Recursul se judecă de urgenţă, într-un complet format din 3 judecători[4].

În cazul admiterii recursului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond, dacă cererea de recurs este de competenţa sa şi dacă nu sunt motive de casare cu trimitere la care ne vom referi în continuare.

Astfel, dacă hotărârea primei instanţe a fost dată cu încălcarea competenţei de ordine publică[5] a altei instanţe, invocate în condiţiile legii[1], instanţa de recurs va casa

---

[1] În ce priveşte efectele declarării greşite a căii de atac, a se vedea I.C.C.J., Completul competent să judece recursul în interesul legii, decizia nr. 19/2016 (M.Of. nr. 103 din 6 februarie 2017).

[2] A se vedea, Curtea Constituţională, Decizia nr. 714/2018 (M.Of. nr. 161 din 28 februarie 2019)

[3] A se vedea art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. În acelaşi sens, Curtea Constituţională a arătat, în motivarea Deciziei nr. 747/2014, că „Prin derogare de la regimul de drept comun prevăzut în Codul de procedură civilă, în contenciosul administrativ, recursul este, în toate cazurile, suspensiv de executare, aşadar hotărârea pronunţată în primă instanţă, potrivit legii contenciosului administrativ, deşi nu este susceptibilă de apel, nu poate fi pusă în executare" (M.Of. nr. 98 din 6 februarie 2015).

[4] Art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005).

[5] Pentru o cât mai bună comprehensiune, redăm conţinutul art. 129 C.proc.civ., intitulat „Excepţia de necompetenţă", acesta fiind următorul:

(1) Necompetenţa este de ordine publică sau privată.

(2) Necompetenţa este de ordine publică:

1. în cazul încălcării competenţei generale, când procesul nu este de competenţa instanţelor judecătoreşti;

2. în cazul încălcării competenţei materiale, când procesul este de competenţa unei instanţe de alt grad;

3. în cazul încălcării competenţei teritoriale exclusive, când procesul este de competenţa unei alte instanţe de acelaşi grad şi părţile nu o pot înlătura.

sentința primei instanțe și va trimite cauza instanței competente sau organului administrativ-jurisdicțional competent [art. 498 alin. (2), teza finală, coroborat cu art. 488 alin. (1) pct. 3 C.proc.civ.].

În schimb, dacă hotărârea primei instanțe a fost pronunțată cu încălcarea competenței generale[2] (când procesul nu este de competența instanțelor judecătorești sau, cu alte cuvinte, instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești), instanța de recurs va casa hotărârea atacată și va respinge acțiunea ca inadmisibilă [art. 498 alin. (2) teza finală, coroborat cu art. 488 alin. (1) pct. 4 C.proc.civ.].

De asemenea, dacă hotărârea atacată cu recurs a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la prima instanță, după care o va judeca în fond instanța de recurs[3]. Totuși, dacă judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, deci nu va mai trimite cauza spre rejudecare la prima instanță [art. 20 alin. (3), teza finală, din Legea nr. 554/2004].

Această procedură este valabilă și în cazul în care recursul este de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție. În acest sens, Curtea Constituțională[4] a statuat că, și după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este supus prevederilor art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 care au următorul conținut: „În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond".

De altfel, trebuie observat că forma actuală a art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este urmarea modificării aduse acestuia prin art. 54 pct. 4 din Legea nr. 76/2012 de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă.

Deci, cu alte cuvinte, în materia contenciosului administrativ regula, în cazul admiterii recursului, o constituie rejudecarea cauzei de către instanța de recurs, chiar și atunci când aceasta este Înalta Curte de Casație și Justiție, spre deosebire de

---

(3) În toate celelalte cazuri, necompetența este de ordine privată.

[1] Potrivit art. 130 alin. (2) C.proc.civ., necompetența materială și teritorială de ordine publică trebuie invocată de părți ori de către judecător la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe.

[2] Potrivit art. 130 alin. (1) C.proc.civ., excepția necompetenței generale a instanțelor judecătorești poate fi invocată de părți ori de către judecător în orice stare a pricinii.

[3] Art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

[4] A se vedea, în acest sens: Decizia nr. 747/2014 (M.Of. nr. 98 din 6 februarie 2015); Decizia nr. 141/2015 (M.Of. nr. 311 din 7 mai 2015); Decizia nr. 219/2016 (M.Of. nr. 456 din 17 iunie 2016).

recursul civil a cărui admitere de către instanţa supremă atrage în toate cazurile trimiterea cauzei spre rejudecare la instanţele inferioare[1].

Potrivit art. 501 alin. (4) C.proc.civ., în cazul rejudecării cauzei după casare, cu reţinere sau cu trimitere, sunt admisibile orice probe prevăzute de lege, deci nu numai înscrisurile ca în cazul judecării recursului[2].

Împotriva hotărârilor definitive pronunţate de instanţele de contencios administrativ se pot exercita căile de atac extraordinare prevăzute de Codul de procedură civilă, acestea fiind contestaţia în anulare[3] şi revizuirea[4].

În ce priveşte cererea de revizuire, Legea contenciosului administrativ adaugă la motivele prevăzute de art. 509 C.proc.civ. încă unul prevăzut în art. 21, şi anume pronunţarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene, reglementat de art. 148 alin. (2)[5] coroborat cu art. 20 alin. (2)[6] din Constituţie, republicată.

În acest caz, cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive şi se soluţionează de urgenţă şi cu precădere [art. 21 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

În legătură cu acest caz de revizuire, Înalta Curte de casaţie şi Justiţie a decis[7] că cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunţării acestora şi de împrejurarea

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 497 C.proc.civ. care prevede că „Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, în caz de casare, trimite, o singură dată în cursul procesului, cauza spre o nouă judecată instanţei de apel care a pronunţat hotărârea casată ori, atunci când este cazul şi sunt îndeplinite condiţiile prevăzute la art. 480 alin. (3), primei instanţe, a cărei hotărâre este, de asemenea, casată. Atunci când interesele bunei administrări a justiţiei o cer, cauza va putea fi trimisă oricărei alte instanţe de acelaşi grad, cu excepţia cazului casării pentru lipsă de competenţă, când cauza va fi trimisă instanţei competente sau altui organ cu activitate jurisdicţională competent potrivit legii. În cazul în care casarea s-a făcut pentru că instanţa a depăşit atribuţiile puterii judecătoreşti sau când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat, cererea se respinge ca inadmisibilă".

[2] Astfel, art. 492 C.proc.civ. intitulat „Probe noi în recurs" prevede că:

(1) În instanţa de recurs nu se pot produce noi probe, cu excepţia înscrisurilor noi, care pot fi depuse, sub sancţiunea decăderii, odată cu cererea de recurs, respectiv odată cu întâmpinarea.

(2) În cazul în care recursul urmează să fie soluţionat în şedinţă publică, pot fi depuse şi alte înscrisuri noi până la primul termen de judecată.

[3] Contestaţia în anulare este reglementată de art. 503-508 C.proc.civ.

[4] Revizuirea este reglementată de art. 509-513 C.proc.civ.

[5] Textul art. 148 alin. (2) din Constituţie, republicată, este următorul: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare".

[6] Textul art. 20 alin. (2) din Constituţie este următorul: „Dacă există neconcordanţă între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile".

[7] A se vedea, în acest sens, Decizia nr. 45/2016 privind pronunţarea unei hotărâri prealabile (M.Of. nr. 386 din 23 mai 2017).

invocării sau nu în litigiul de bază a dispoziţiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere.

§5. Executarea hotărârilor instanţelor de contencios-administrativ

În privinţa executării acestor hotărâri judecătoreşti, art. 22 din Legea nr. 554/2004 prevede, cu titlu de principiu, că „hotărârile judecătoreşti definitive pronunţate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii", deci pot fi puse în executare silită potrivit procedurii de drept comun[1].

Coroborând această prevedere legală specială cu art. 628 C.proc.civ., intitulat „Obligaţiile susceptibile de executare silită", constatăm că numai anumite hotărâri ale instanţei de contencios administrativ pot fi puse direct în executare silită. Astfel, potrivit alin. (1) al acestui articol din Codul de procedură civilă, pot fi executate silit obligaţiile al căror obiect constă în plata unei sume de bani, predarea unui bun ori a folosinţei acestuia, desfiinţarea unei construcţii, a unei plantaţii ori a altei lucrări sau în luarea unei alte măsuri stabilite prin titlul executoriu. Fac parte din această categorie, de exemplu, hotărârile judecătoreşti definitive ale instanţelor de contencios administrativ prin care s-au acordat despăgubiri sau (şi) cheltuieli de judecată care pot fi puse în executare silit, dacă este nevoie.

În schimb, alte hotărâri ale instanţei de contencios administrativ privesc obligaţii de a face sau a nu face ale autorităţilor publice care nu sunt susceptibile de executare silită directă şi nici nu pot fi îndeplinite de altă persoană. Astfel, art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că „Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii".

Aceste hotărâri judecătoreşti nu sunt supuse executării silite directe prin intermediul executorului judecătoresc, ci numai în mod indirect, Legea nr. 554/2004 prevăzând, în art. 24 alin. (2), că „în cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligaţia sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege", acest alineat coroborându-se cu alineatele 3-5 ale aceluiaşi articol de lege care fac trimitere la procedura executării silite a obligaţiilor de a face sau de a nu face prevăzută de art. 906 C.proc.civ. Astfel, alin. (3) al art. 24 din Legea nr. 554/2004 prevede că „la cererea creditorului, în termenul de prescripţie a dreptului de a obţine executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) şi care nu au fost respectate în mod culpabil, instanţa de executare, prin hotărâre dată cu citarea părţilor, aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi, în condiţiile art. 906 din Codul de procedură civilă".

---

[1] Această procedură este reglementată în Cartea a V-a C.proc.civ. intitulată „Despre executarea silită".

Acest din urmă articol de lege, intitulat „Aplicarea de penalităţi", prevede, în alin. (1), că „dacă în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviinţare a executării debitorul nu execută obligaţia de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalităţi, de către instanţa de executare".

Modul de stabilire a cuantumului penalităţii este prevăzut în mod distinct în art. 906 C.proc.civ., după cum obligaţia prevăzută în hotărârea judecătorească este sau nu evaluabilă în bani.

Astfel, în cazul obligaţiilor neevaluabile în bani, în care se încadrează majoritatea hotărârilor instanţelor de contencios administrativ, acest articol de lege prevede, în alin. (2), că „instanţa sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părţilor, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligaţiei prevăzute în titlul executoriu".

În cazul obligaţiilor evaluabile în bani, în care se încadrează, de exemplu, hotărârile pronunţate în litigiile fiscale, acelaşi articol de lege prevede, în alin. (3), că penalitatea poate fi stabilită de instanţă între 0,1% şi 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligaţiei.

Continuând cu această procedură a executării silite a hotărârilor instanţelor de contencios administrativ privind obligaţiile de a face şi a nu face ale autorităţilor publice pârâte, art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prevede că „dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorul, în mod culpabil, nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor[1]. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanţa va stabili, în condiţiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligaţiei".

De asemenea, potrivit art. 906 alin. (4) C.proc.civ., „creditorul poate solicita fixarea sumei definitive cu titlu de penalităţi de întârziere după trecerea fiecărui termen de 3 luni în care debitorul nu îşi execută obligaţia prevăzută în titlu executoriu, până la stingerea ei completă".

Dacă după expirarea primelor 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor, obligaţia autorităţii publice a devenit imposibil de executat în natură, creditorul are dreptul, pe lângă penalităţile de întârziere, şi la acordarea de despăgubiri, însă, pentru stabilirea acestora, art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 face trimitere la art. 892 C.proc.civ. intitulat „Obligarea debitorului la

---

[1] Această primă parte a art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 este aproape identică cu prima parte a art. 906 alin. (4) C.proc.civ., care are următorul conţinut: „Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalităţii debitorul nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce i se datorează cu acest titlu, prin încheiere, dată cu citarea părţilor. Creditorul poate solicita fixarea sumei definitive cu titlu de penalităţi de întârziere după trecerea fiecărui termen de 3 luni în care debitorul nu îşi execută obligaţia prevăzută în titlu executoriu, până la stingerea ei completă".

despăgubiri". Acest articol din Codul de procedură civilă prevede că „dacă în titlu executoriu nu s-a stabilit ce sumă urmează a fi plătită ca echivalent al valorii bunului în cazul imposibilității predării acestuia sau, după caz, echivalentul despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligației de a face ce implică faptul personal al debitorului, instanța de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părților, în termen scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanța va avea în vedere și prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligației, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat".

Din coroborarea acestor texte legale rezultă că acordarea de despăgubiri creditorului, care beneficiază de o hotărâre a instanței de contencios administrativ prin care s-a dispus executarea de către autoritatea publică pârâtă a obligației de predare a unui bun, este pe deplin justificată doar în cazul în care executarea acestei obligații a devenit imposibilă, pentru că, altfel, hotărârea judecătorească ar putea fi pusă în executare silit potrivit art. 893-902 C.proc.civ. care reglementează predarea silită a bunurilor mobile și imobile.

Este mai puțin probabil ca executarea unei obligații de a face a autorității publice să devină imposibil de executat, însă, după expirarea termenului de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților, creditorul poate să uzeze de această procedură de executare prin echivalent a unei astfel de obligații care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană decât debitoarea, iar aceasta nu și-a îndeplinit-o chiar și după aplicarea amenzii și penalităților de întârziere. Această concluzie rezultă și din art. 906 alin. (7) C.proc.civ. care prevede că acordarea de penalități nu exclude obligarea debitorului la plata de despăgubiri, la cererea creditorului, în condițiile art. 892 C.proc.civ., sau ale dreptului civil.

Independent de această cerere a creditorului pentru stabilirea cuantumului penalităților de întârziere și al despăgubirilor pentru neexecutarea obligației autorității publice debitoare după expirarea termenului de 3 luni menționat mai sus, compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului, cu titlu de amendă, prin hotărâre dată cu citarea părților [art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004].

Cererea de executare silită a hotărârii este de competența instanței de executare care, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ț) din Legea nr. 554/2004, este instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ, adică prima instanță sau instanța de recurs în cazul rejudecării cauzei după casarea hotărârii primei instanțe.

Potrivit art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cererea de executare a hotărârii instanței de contencios administrativ trebuie promovată în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită care, potrivit art. 706 C.proc.civ., este de 3 ani și curge de la data expirării termenului menționat în cuprinsul hotărârii judecătorești ori, în lipsa acestuia, de la expirarea termenului de 30 de zile calculat de la data rămânerii definitive a hotărârii respective [art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004].

Potrivit art. 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, hotărârea instanței de executare prin care se soluționează cererea de acordare a penalităților de întârziere și, după caz, a despăgubirilor pentru neexecutarea obligației de către autoritatea publică pârâtă este

supusă recursului. Or, întrucât recursul suspendă executarea hotărârii[1] instanţei de contencios administrativ, prin aceste prevederi legale speciale s-a derogat de la dispoziţiile art. 906 alin. (6) C.proc.civ. care prevăd că o asemenea hotărâre (încheiere) este executorie.

Hotărârea judecătorească prin care se stabileşte suma definitivă a penalităţilor datorate de debitoare, precum şi hotărârea privind acordarea de despăgubiri sunt susceptibile de executare silită directă, prin intermediul executorului judecătoresc, potrivit procedurii de drept comun (reglementate de Codul de procedură civilă.), iar instanţa de executare este judecătoria[2].

În acest este şi Decizia nr. XV din 5 februarie 2007[3] a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, pronunţată în recurs în interesul legii, potrivit căreia competenţa de soluţionare, în primă instanţă, a contestaţiei împotriva executării silite propriu-zise aparţine întotdeauna judecătoriei, iar numai contestaţia privitoare la înţelesul întinderii sau aplicării dispozitivului hotărârii judecătoreşti revine instanţei care a pronunţat hotărârea ce se execută, această decizie fiind în concordanţă cu dispoziţiile art. 712 alin. (2^4) şi art. 714 alin. (3^5) C.proc.civ.

Mai precizăm că, potrivit art. 25 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, această procedură de constrângere a debitorului la executarea hotărârilor instanţei de contencios administrativ prin stabilirea amenzii în favoarea statului şi acordarea de despăgubiri în favoarea creditorului, se aplică şi pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluţionarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative. Acest text de lege se referă la hotărârile judecătoreşti privind obligaţii de a face care nu sunt susceptibile de executare silită directă, prin intermediul executorului judecătoresc, şi nici nu pot fi executate de altă persoană, cum ar fi, de exemplu, obligarea unei autorităţi publice la încheierea (semnarea) unui contract administrativ.

---

[1] Astfel, potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, recursul suspendă executarea hotărârii primei instanţe de contencios administrativ.

[2] Astfel, art. 651 alin. (1) C.proc.civ. prevede că „Instanţa de executare este judecătoria în a cărei circumscripţie se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel. Dacă domiciliul sau, după caz, sediul debitorului nu se află în ţară, este competentă judecătoria în a cărei circumscripţie se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul creditorului, iar dacă acesta nu se află în ţară, judecătoria în a cărei circumscripţie se află sediul biroului executorului judecătoresc învestit de creditor". În ce priveşte competenţa executorului judecătoresc, art. 652 alin. (1) C.proc.civ., prevede că „dacă prin lege nu se dispune altfel, hotărârile judecătoreşti şi celelalte titluri executorii se execută de către executorul judecătoresc din circumscripţia curţii de apel".

[3] M.Of. nr. 764 din 12 noiembrie 2007.

[4] Acest text de lege prevede că „Dacă nu s-a utilizat procedura prevăzută la art. 443, se poate face contestaţie şi în cazul în care sunt necesare lămuriri cu privire la înţelesul, întinderea sau aplicarea titlului executoriu".

[5] Acest text de lege are următorul conţinut: „Contestaţia privind lămurirea înţelesului, întinderii sau aplicării titlului executoriu se introduce la instanţa care a pronunţat hotărârea ce se execută. Dacă o asemenea contestaţie vizează un titlu executoriu ce nu emană de la un organ de jurisdicţie, competenţa de soluţionare aparţine instanţei de executare".

În ce privește executarea hotărârilor instanței de contencios administrativ prin care se anulează acte administrative normative, în principiu, acestea nu sunt susceptibile de executare silită, întrucât produc efecte numai pentru viitor. Aceste hotărâri judecătorești sunt general obligatorii și se publică, după motivare, la cererea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori în cel al municipiului București (art. 23 din Legea nr. 554/2004).

Cu toate acestea, în jurisprudență, aceste principii au fost atenuate. Astfel, s-a decis că „anularea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în considerarea dispozițiilor art. 23 (din Legea nr. 554/2004 – *n.a.*), produce efecte *erga omnes* și numai pentru viitor pentru terțele persoane care nu au avut calitatea de parte în litigiul în care s-a pronunțat hotărârea de anulare, după publicarea acestei hotărâri[1]". În schimb, „pentru persoanele care au avut calitatea de parte în litigiul în care instanța a dispus anularea în tot sau în parte a unui act administrativ unilateral cu caracter normativ, în măsura în care acestea solicită și recunoașterea dreptului pretins, împreună cu reparații, efectele anulării actului se produc în virtutea principiului efectului relativ al hotărârilor judecătorești, producându-se și pentru trecut, în sensul că, pentru părțile din litigiu, anularea actului administrativ unilateral cu caracter normativ produce efecte juridice și pentru trecut[2]".

Or, în acest din urmă caz, hotărârea judecătorească prin care au fost acordate despăgubiri persoanei vătămate pentru repararea prejudiciului cauzat prin actul normativ anulat, poate fi pusă în executare silit.

De asemenea, s-a mai statuat[3] că „dispozițiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești". Cu alte cuvinte, în procesele aflate în curs având ca obiect anularea unor acte administrative individuale emise în temeiul unui act administrativ normativ, anulat prin hotărârea instanței de contencios administrativ, această din urmă hotărâre este de imediată aplicare.

Aceste aplicații particulare ale hotărârilor judecătorești în anularea actelor administrative normative se circumscriu însă principiului neretroactivității efectelor desființării normei juridice, întrucât situațiile juridice asupra cărora se răsfrâng aceste hotărâri judecătorești sunt în curs de desfășurare, constituind *facta pendentiae*.

---

[1] A se vedea Curtea Constituțională, Decizia nr. 126/2015 (M.Of. nr. 346 din 20 mai 2015).

[2] Idem. În continuare, în aceeași decizie se menționează că „pierderea prezumției de legalitate a actelor administrative normative implică, pe de o parte, obligația de conformare a autorităților administrative, care nu mai pot aplica pe viitor textul respectiv și, pe de altă parte, obligarea acestora de a reanaliza, prin prisma noului cadru normativ, plângerile prealabile introduse după această dată pentru recunoașterea dreptului pretins, cu efect pentru viitor".

[3] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 10/2015 (M.Of. nr. 458 din 25 iunie 2015).

Secţiunea a 3-a. Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative de autoritate (Excepţia de nelegalitate)

Excepţia de nelegalitate a fost definită în doctrină ca fiind „un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părţi, ameninţată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu şi cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluţionarea speţei"[1].

Altfel spus, într-un litigiu, indiferent de obiectul său, oricare parte poate invoca, pe cale de excepţie, ilegalitatea actului administrativ care i se opune de către partea adversă şi care prezintă interes pentru soluţionarea cauzei.

Excepţia de nelegalitate a fost reglementată expres în art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ca o procedură de apreciere a legalităţii unui act administrativ unilateral (de autoritate) cu caracter individual. Potrivit art. 4 alin. (1) din această lege, legalitatea unui act administrativ unilateral individual poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate. Prin legalitatea unui act administrativ, în sensul acestui text legal, înţelegem conformitatea actului cu normele legale, dar şi cu alte norme juridice care îmbracă forma actelor administrative cu forţă juridică superioară în executarea cărora au fost emise.

O primă concluzie care rezultă din examinarea art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 este aceea că excepţia de nelegalitate poate fi invocată numai împotriva unui act administrativ de autoritate cu caracter individual[2], nu şi în cazul actelor administrative normative[3], actelor administrativ-jurisdicţionale sau actelor administrative asimilate[4] (refuzul nejustificat şi contractele administrative).

De asemenea, în doctrină[5] şi jurisprudenţă[6] s-a arătat că actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc pe cale directă nu pot fi controlate nici pe calea excepţiei de nelegalitate. În schimb, considerăm că se poate constata, pe această cale indirectă, inexistenţa sau ineficienţa acestor acte.

---

[1] *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, op. cit., p. 260.

[2] Pentru comentarii ale jurisprudenţei I.C.C.J. privind inadmisibilitatea excepţiei de nelegalitate a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 83-85.

[3] În sensul că actele administrative normative nu pot face obiectul excepţiei de nelegalitate a se vedea şi Curtea Constituţională, Decizia nr. 646/2014 (M.Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015).

[4] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea *E.L. Cătană*, Contenciosul actelor administrative asimilate, op. cit. 315-325.

[5] *A. Trăilescu*, Excepţia de ilegalitate în contextul legislaţiei actuale, în Dreptul nr. 4/1998, p. 23; *R.L. Dorneanu Păunescu*, Excepţia de nelegalitate, Ed. Universul Juridic, Bucureşti 2017, p. 141-147.

[6] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 3386/2010 în Dreptul nr. 2/2011, p. 258.

O a doua concluzie este aceea că excepţia de nelegalitate este o cale indirectă de control al legalităţii unui act administrativ de autoritate care poate fi utilizată numai în cadrul unui proces aflat în curgere, indiferent de natura acestuia (civilă, comercială, penală şi chiar de contencios administrativ).

O a treia concluzie constă în aceea că această excepţie este de ordine publică, absolută şi imprescriptibilă, putând fi invocată oricând[1], în orice fază a procesului, la cererea oricărei persoane interesate şi chiar de instanţă din oficiu[2].

Cu toate acestea, excepţia de nelegalitate nu trebuie înţeleasă ca o alternativă la acţiunea în anulare pe cale directă, ci, dimpotrivă, această excepţie este inadmisibilă în cazul în persoana căreia i s-a comunicat actul administrativ nu a înţeles să îl atace cu acţiune directă la instanţa de contencios administrativ.

Potrivit art. 4 alin. (2), prima parte, din Legea nr. 554/2004, instanţa învestită cu fondul litigiului şi în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate, dacă va constata că soluţionarea pe fond a litigiului depinde de actul administrativ cu caracter individual, contestat pe cale de excepţie, va examina legalitatea actului respectiv şi se va pronunţa asupra excepţiei de nelegalitate, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunţa asupra fondului cauzei.

Din examinarea acestor prevederi legale rezultă următoarele concluzii:

Condiţia admisibilităţii excepţiei de nelegalitate o reprezintă legătura actului administrativ contestat cu soluţionarea fondului cauzei. *Per a contrario*, dacă această condiţie nu este îndeplinită, instanţa de judecată va respinge excepţia de nelegalitate ca inadmisibilă.

Instanţa de judecată va soluţiona excepţia de nelegalitate numai dacă se va pronunţa şi asupra fondului cauzei, nu şi în situaţiile în care instanţa va respinge acţiunea ca inadmisibilă sau ca urmare a admiterii vreunei excepţii procedurale. În aceste din urmă situaţii, excepţia de nelegalitate va rămâne nesoluţionată, întrucât excepţiile procedurale care fac de prisos cercetarea fondului cauzei fac inutilă şi examinarea legalităţii actului administrativ de care depinde soluţionarea acelei cauze.

Potrivit art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în cazul în care instanţa de judecată va constata nelegalitatea actului, va soluţiona cauza fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

---

[1] Astfel, în jurisprudenţă s-a statuat că excepţia de nelegalitatea poate fi invocată direct în recurs [I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 36/2016 (M.Of. nr. 104 din 7 februarie 2017)].

[2] Este de observat că, uneori, în soluţionarea acţiunii în anularea unui act administrativ, instanţa de contencios administrativ ignoră actul administrativ de autoritate individual pe care reclamantul îl invocă în sprijinul acţiunii sale în anulare, judecătorul raportându-se direct la prevederile legale aplicabile în speţă. Astfel, de exemplu, în acţiunea în anulare a unei decizii a Curţii de Conturi privind constatarea nelegalităţii acordării unor drepturi salariale în baza dispoziţiei conducătorului unei instituţii publice, instanţa de contencios administrativ soluţionează acţiunea în anulare a deciziei atacate fără a lua în considerare dispoziţia privind drepturile salariale acordate nelegal. Observăm, aşadar, că, în asemenea cazuri, excepţia de nelegalitate operează în afara procedurii strict reglementate de art. 4 din Legea nr. 554/2004, în sensul că, deşi această excepţie nu este invocată în mod expres, instanţa de judecată, comparând actul administrativ, invocat de reclamant, cu legea, îl va lua sau nu în considerare la soluţionarea acţiunii în anularea actului administrativ atacat pe cale directă. În acest caz, instanţa de judecată face aplicarea principiului legalităţii actelor administrative.

Se subînţelege că instanţa de judecată va soluţiona cauza fără a ţine seama de actul respectiv şi în cazul în care va respinge excepţia de nelegalitate ca inadmisibilă.

Potrivit art. 4 alin. (2), partea a doua, din Legea nr. 554/2004, în situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie[1], aceasta poate fi atacată numai odată cu fondul.

Întrucât legea nu face nicio distincţie, considerăm că au acest regim toate încheierile interlocutorii pronunţate asupra acestei excepţii, indiferent de soluţia adoptată de instanţă, deci şi în cazul respingerii excepţiei de nelegalitate ca inadmisibilă.

În fine, art. 4 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, aşa cum a fost modificat prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, prevede că „actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii în anulare, în condiţiile prevăzute de prezenta lege".

Aşadar, în cazul actelor administrative normative controlul indirect de legalitate nu este necesar a fi reglementat în mod expres[2], întrucât, pe de-o parte, aceste acte pot fi contestate oricând pe calea acţiunii directe în anulare, iar, pe de altă parte – adăugăm noi – ori de câte ori într-un litigiu sunt incidente mai multe norme juridice se va face, întotdeauna, aplicarea normei juridice cu forţă superioară[3], potrivit principiului ierarhiei normelor juridice[4].

Excedând sferei de aplicare a prevederilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, precizăm, totuşi, că în litigiile de competenţa instanţelor de contencios administrativ (şi numai în acestea[5]) poate fi invocată şi excepţia de nelegalitate a operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii, această excepţie având ca temei legal art. 18 alin. (2) din legea menţionată. Şi de data aceasta,

---

[1] Potrivit art. 235 C.proc.civ., încheierile interlocutorii sunt acelea prin care, fără a se hotărî în totul asupra procesului, se soluţionează excepţii procesuale, incidente procedurale ori alte chestiuni litigioase.

[2] Pentru o succintă expunere a controverselor juridice în legătură cu excepţia de nelegalitate a actelor administrative normative a se vedea *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Legea contenciosului administrativ, op. cit., p. 84-85; *R.L. Dorneanu Păunescu*, Excepţia de nelegalitate, op. cit, p. 134-141. *A. Muntean*, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene, op. cit., p. 263-267.

[3] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea: *A. Trăilescu, A.A. Trăilescu*, Unele controverse în domeniul excepţiei de nelegalitate în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/2011. p. 167; I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal., decizia nr. 505/2014 (*https://www.legisplus.ro/Intralegis6/spete/afiss.php?f=93327*).

[4] Acest principiu este prevăzut în art. 26, ultima parte, din Legea nr. 24/2000, republicată, care are următorul conţinut: „De asemenea, proiectul (de act normativ – *n.n.*) trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluţionarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative".

[5] Pentru contestarea unei operaţiuni tehnico-administrative (cum ar fi, de exemplu, un aviz) care i-ar profita uneia dintre părţile unui litigiu de drept comun, nu este necesară reglementarea expresă a unui mecanism procesual similar procedurii excepţiei de nelegalitate, întrucât, pe de o parte, asemenea înscrisuri, dacă nu preced acte administrative, nu produc efecte juridice nici direct, nici indirect, iar, pe de altă parte, dacă sunt contrare legii, nu pot fi folosite ca probe în proces, ştiut fiind că probele nelegale sunt inadmisibile.

excepţia va fi soluţionată de judecătorul fondului litigiului de contencios administrativ, indiferent de emitentul operaţiunii administrative în cauză.

Pe baza dispoziţiilor legale examinate putem sintetiza următoarele trăsături specifice ale *controlului judecătoresc al actelor administrative pe cale de excepţie* care-l deosebesc de controlul de legalitate pe cale directă, şi anume:

- are, pe de-o parte, un obiect mai restrâns decât controlul direct, întrucât se rezumă la actele administrative de autoritate cu caracter individual (excluzând actele de autoritate normative şi contractele administrative), dar, pe de altă parte, are un obiect mai extins, întrucât include operaţiunile tehnico-administrative, care exced controlului direct.

- nu tinde la anularea actului administrativ, ci numai la stabilirea ilegalităţii şi înlăturarea lui din soluţionarea cauzei;

- excepţia de nelegalitate poate fi invocată în orice proces de competenţa instanţelor judecătoreşti, deci nu numai în procesele de contencios administrativ guvernate de Legea nr. 554/2004;

- nu este supusă prescripţiei extinctive, iar partea care invocă această excepţie nu trebuie să facă dovada existenţei unui drept al său lezat prin actul administrativ, fiind suficientă existenţa unui interes legitim al său, care decurge din legătura existentă între soluţionarea fondului cauzei în care a fost invocată excepţia de nelegalitate şi actul administrativ ce face obiectul acestei excepţii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VII
Răspunderea contravenţională

Secţiunea 1. Noţiunea răspunderii contravenţionale şi noţiunea de contravenţie

Răspunderea contravenţională este una dintre formele răspunderii administrative, alături de răspunderea disciplinară. Ambele forme ale răspunderii administrative intervin ca urmare a săvârşirii unor abateri administrative. Prin abateri administrative înţelegem orice încălcări ale normelor de drept administrativ, din care unele constituie abateri disciplinare, iar altele sunt contravenţii.

Întrucât răspunderea disciplinară este studiată în cadrul părţii generale a dreptului administrativ, în continuare vom analiza *răspunderea contravenţională*.

Această formă a răspunderii juridice constă în obligarea persoanelor fizice sau juridice vinovate de săvârşirea contravenţiilor la suportarea sancţiunilor aplicate de autorităţile publice competente.

Aşadar, pentru angajarea răspunderii contravenţionale trebuie să existe o faptă care, potrivit legii, constituie contravenţie, iar fapta respectivă să fi fost săvârşită de către persoana căreia i se aplică o anumită sancţiune contravenţională.

Contravenţia este definită ca fiind fapta săvârşită cu vinovăţie, stabilită şi sancţionată prin lege, ordonanţe, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti (art. 1 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată prin Legea nr. 180/2002)[1]. În vechea legislaţie, contravenţia a fost definită ca fiind fapta săvârşită cu vinovăţie care prezintă pericol social mai redus decât infracţiunea şi este prevăzută şi sancţionată de lege (art. 1 din Legea nr. 32/1968)[2]. Acest criteriu distinctiv (al periculozităţii sociale mai reduse) dintre contravenţie şi infracţiune a devenit un criteriu relativ în condiţiile în care legea prevede pentru unele infracţiuni amenzi mai mici decât pentru unele contravenţii. De aceea, legiuitorul nu a mai considerat acest criteriu ca fiind definitoriu pentru noţiunea de contravenţie.

Cu toate acestea, contravenţia fiind o faptă antisocială, prezintă un anumit grad de pericol social. De altfel, în alt loc, aceeaşi lege prevede că sancţiunea stabilită trebuie să fie proporţională cu gradul de pericol social al faptei săvârşite [art. 5 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001].

---

[1] Legea nr. 180/2002 pentru aprobarea O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor (M.Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002), O.G. nr. 2/2001 (M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001).

[2] Legea nr. 32/1968 privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor a fost abrogată prin O.G. nr. 2/2001.

Sintetizând aceste dispoziţii ale art. 1 din O.G. nr. 2/2001, putem defini contravenţia ca fiind fapta săvârşită cu vinovăţie care este prevăzută şi sancţionată prin lege sau alt act normativ şi care prezintă pericol social, de regulă, mai redus decât infracţiunea.

Din această definiţie, care are la bază dispoziţiile art. 1 din O.G. nr. 2/2001, rezultă şi elementele contravenţiei[1], care sunt aceleaşi cu elementele constitutive ale infracţiunii: subiect (persoana care a comis contravenţia), obiect (relaţiile sociale lezate prin săvârşirea contravenţiei), latura subiectivă (vinovăţia contravenientului) şi latura obiectivă (acţiunea sau inacţiunea ilicită).

Astfel, sub aspectul laturii subiective, fapta contravenţională poate fi comisă atât cu intenţie, cât şi din culpă, întrucât reglementarea-cadru nu face nicio distincţie între aceste două forme ale vinovăţiei contravenientului – persoană fizică sau juridică – ca subiect activ al contravenţiei.

Latura obiectivă a contravenţiei poate consta într-o acţiune sau inacţiune ilicită, sancţionată de prevederile legale în materie contravenţională. Încălcarea acestor prevederi legale de către contravenient aduce atingere anumitor relaţii sociale (protejate prin normele juridice), care constituie obiectul juridic al contravenţiei.

Dacă unul dintre aceste elemente constitutive lipseşte, nu există nici contravenţie, nici răspundere contravenţională[2].

Secţiunea a 2-a. Competenţa autorităţilor publice în materia reglementării şi sancţionării contravenţiilor

În vederea stabilirii competenţei autorităţilor publice în materie contravenţională trebuie să facem, mai întâi, distincţie între reglementarea contravenţiilor şi a sancţiunilor contravenţionale, pe de-o parte şi constatarea contravenţiilor şi aplicarea sancţiunilor contravenţionale, pe de altă parte.

Prima activitate, cea de reglementare a domeniului contravenţional, se realizează prin intermediul actelor normative, iar cea de-a doua activitate, cea de aplicare a normelor juridice adoptate în acest domeniu, se realizează prin intermediul actelor individuale.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, contravenţiile şi sancţiunile contravenţionale pot fi reglementate prin legi, ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului. De asemenea, în art. 2 alin. (2) din aceeaşi ordonanţă se prevede că prin hotărâri ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene se stabilesc şi se sancţionează

---

[1] De altfel, prin Codul penal român din 1865, inspirat din Codul penal francez de la 1810, contravenţiile au fost înglobate în categoria infracţiunilor şi au fost supuse regimului juridic penal. Începând cu anul 1954, când Codul penal din 1865 a fost abrogat prin Decretul nr. 184/1954, contravenţiile nu au mai fost tratate ca o instituţie a dreptului penal, ci ca fapte ilicite supuse regimului dreptului administrativ (a se vedea, *M. Ursuţa*, Procedura contravenţională, Tomul 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, p. 60-67).

[2] Pentru alte detalii în legătură cu elementele constitutive ale contravenţiei, a se vedea *V. Vedinaş*, op. cit., p. 438-443; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, op. cit., p. 198-1999.

contravenţii în toate domeniile de activitate în care acestea au atribuţii prevăzute de lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenţii prin legi, ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului.

Din aceste dispoziţii legale rezultă că atât autorităţile administraţiei publice centrale, cât şi cele ale administraţiei publice locale au o competenţă generală în materia stabilirii şi sancţionării contravenţiilor, însă, în ce priveşte aceste din urmă autorităţi publice, se impun următoarele două precizări. Astfel, pe de-o parte, autorităţile administraţiei publice locale pot adopta acte de reglementare a contravenţiilor în domeniile de interes local date în competenţa lor prin lege, cu excepţia acelora în care s-au stabilit contravenţii prin lege, atât în sensul strict de act juridic al Parlamentului, cât şi în sens larg de acte juridice cu forţă juridică superioară (ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului). Pe de altă parte, sancţiunile reglementate prin actele acestor autorităţi publice locale trebuie să se încadreze în limitele sancţiunilor contravenţionale stabilite prin lege sau actele Guvernului.

În schimb, datorită raporturilor specifice de subordonare existente între Consiliul General al Municipiului Bucureşti şi consiliile locale ale sectoarelor acestui municipiu, aceste din urmă autorităţi publice au o competenţă contravenţională normativă limitată (specializată).

Astfel, potrivit art. 2 alin. (3) din această ordonanţă, consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti pot stabili şi sancţiona contravenţii în următoarele domenii:

- salubritate;
- activitatea din pieţe, curăţenia şi igienizarea acestora;
- întreţinerea parcurilor şi spaţiilor verzi;
- întreţinerea locurilor de joacă pentru copii;
- amenajarea şi curăţenia spaţiilor din jurul blocurilor de locuinţe, precum şi a terenurilor virane;
- întreţinerea bazelor şi obiectivelor sportive aflate în administrarea lor;
- întreţinerea străzilor şi a trotuarelor;
- întreţinerea şcolilor şi altor instituţii de educaţie şi cultură;
- întreţinerea clădirilor, împrejmuirilor şi a altor construcţii;
- depozitarea şi colectarea gunoaielor şi a resturilor menajere.

Chiar dacă, potrivit art. 1 din O.G. nr. 2/2001, Consiliul General al Municipiului Bucureşti are o competenţă generală în materia stabilirii şi sancţionării contravenţiilor, acest consiliu nu poate adopta acte normative cu acest obiect de reglementare în domeniile date de lege în competenţa consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti. Această concluzie este întemeiată pe principiile legalităţii şi specializării competenţei autorităţilor publice şi pe caracterul imperativ al normelor legale în materie de competenţă.

Este permisă însă extinderea pe cale administrativă a competenţei consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti în materia stabilirii şi sancţionării contravenţiilor. Astfel, potrivit art. 2 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001, Consiliul General al Municipiului Bucureşti poate stabili şi alte domenii de activitate din competenţa consiliilor locale în care acestea pot adopta acte de reglementare a faptelor ce constituie contravenţii.

În fine, subliniem faptul că, potrivit legislaţiei în vigoare, numai autorităţile publice locale deliberative (consiliile locale) au competenţă de reglementare în domeniul contravenţional, nu şi autorităţile publice executive (primarii). Autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale pot însă adopta hotărâri de reglementare a faptelor şi a sancţiunilor contravenţionale, numai cu respectarea normelor legale în materie de competenţă. Altfel, actele lor sunt lovite de nulitate absolută, care poate fi constatată de către instanţa de contencios administrativ la cererea oricărei persoane interesate [art. 2 alin. (5) teza finală din O.G. nr. 2/2001].

Activitatea de constatare a contravenţiilor şi de aplicare a sancţiunilor contravenţionale se realizează de către autorităţile publice sau de către împuterniciţii acestora prin acte administrative individuale emise în executarea actelor normative de reglementare a contravenţiilor. În cazul autorităţilor administraţiei publice locale, constatarea şi aplicarea sancţiunilor contravenţionale este de competenţa primarului şi a persoanelor împuternicite de acesta.

Revenind la actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţii, precizăm faptul că acestea intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării [art. 4 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001]. Potrivit art. 4 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, în cazuri urgente, actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor poate prevedea că intră în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai devreme de 10 zile de la data publicării. Aceste prevederi ale O.U.G. nr. 2/2001 sunt expresia receptării în dreptul intern a dispoziţiilor dreptului convenţional european referitoare la cerinţa previzibilităţii normei juridice şi la încrederea legitimă în stabilitatea reglementărilor legale care nu trebuie să-i surprindă pe cetăţeni. Astfel, Curtea Constituţională a statuat[1] „că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiţii calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea", invocând, în acest sens, jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului[2].

---

[1] A se vedea Decizia nr. 494 din 10 mai 2012 (M.Of. nr. 407 din 19 iunie 2012).

[2] Astfel, în motivarea deciziei *supra cit.*, Curtea Constituţională a reţinut: „În acelaşi sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justiţiabilului şi previzibilă în ceea ce priveşte efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerinţa de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea şi modalităţile de exercitare a puterii de apreciere a autorităţilor în domeniul respectiv, ţinând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecţie adecvată împotriva arbitrariului. În plus, nu poate fi considerată lege decât o normă enunţată cu suficientă precizie, pentru a permite cetăţeanului să îşi adapteze conduita în funcţie de aceasta; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, faţă de circumstanţele speţei, consecinţele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă", exemplificând, în acest sens, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunţată în Cauza *Rotaru c. României*, parag. 52, şi Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunţată în Cauza *Sissanis c. României*, parag. 66.

Secțiunea a 3-a. Sancțiunile contravenționale: noțiune și clasificare

Sancțiunile contravenționale sunt acele sancțiuni ce pot fi aplicate persoanelor vinovate de săvârșirea contravențiilor.

Potrivit art. 5 din O.G. nr. 2/2001, sancțiunile contravenționale sunt clasificate în sancțiuni principale și sancțiuni complementare.

Sancțiunile contravenționale principale sunt următoarele[1]:

- avertismentul;
- amenda contravențională;
- prestarea unei activități în folosul comunității.

Sancțiunile contravenționale complementare pot fi aplicate alături de o sancțiune contravențională principală, dacă acestea sunt prevăzute de legile speciale.

Scopul acestor sancțiuni îl reprezintă înlăturarea unei stări de pericol și preîntâmpinarea săvârșirii altor fapte interzise de lege și se aplică prin același proces-verbal prin care se aplică și sancțiunea principală a amenzii sau avertismentului[2].

Sancțiunile contravenționale complementare, prevăzute de O.G. nr. 2/2001, sunt următoarele[3]:

- confiscarea[4] bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;
- suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;
- închiderea unității;
- blocarea contului bancar;
- suspendarea activității agentului economic;
- retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;
- desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

O.G. nr. 2/2001 prevede, în art. 5 alin. (4), posibilitatea stabilirii, prin legi speciale, și a altor sancțiuni contravenționale principale sau complementare. Astfel, de exemplu, art. 96 alin. (2) din O.U.G. nr. 195/2002, prevede următoarele sancțiuni contravenționale complementare:

- aplicarea punctelor de penalizare;
- suspendarea exercitării dreptului de a conduce, pe timp limitat;
- confiscarea bunurilor destinate săvârșirii contravențiilor la regimul circulației pe drumurile publice;
- imobilizarea vehiculului;
- radierea din oficiu a înmatriculării sau înregistrării vehiculului.

---

[1] Art. 5 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, modificat prin O.U.G. nr. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravențională (M.Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003).

[2] A se vedea art. 96 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice (M.Of. nr. 670 din 3 august 2006).

[3] Art. 5 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[4] În legătură cu aplicarea acestei sancțiuni contravenționale complementare cu respectarea principiului proporționalității, a se vedea Curtea Constituțională, Decizia nr. 197/2019 (M.Of. nr. 438 din 3 iunie 2019)

Acest text al O.G. nr. 2/2001 trebuie coroborat cu prevederile art. 2 alin. (1)-(4) din aceeaşi ordonanţă, potrivit cărora contravenţiile şi sancţiunile contravenţionale pot fi stabilite şi prin anumite acte administrative. Deci, noţiunea de „legi speciale" utilizată de art. 5 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001 trebuie înţeleasă în sens larg, acela de act normativ, întrucât, potrivit prevederilor menţionate din O.G. nr. 2/2001, sancţiunile contravenţionale pot fi stabilite şi prin acte administrative normative, acestea fiind în principal hotărâri ale Guvernului (prin care pot fi reglementate asemenea sancţiuni în toate domeniile) şi hotărâri ale consiliilor locale (prin care se pot stabili sancţiuni contravenţionale în domeniile date de lege în competenţa lor).

Totuşi, potrivit art. 9 alin. (1), prima parte din O.G. nr. 2/2001, sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii poate fi stabilită numai prin lege.

Deci, sancţiunile contravenţionale pot fi aplicate numai dacă sunt prevăzute în actele normative speciale de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor, cu încadrarea în limitele[1] (minimă şi maximă) prevăzute de reglementarea-cadru (O.G. nr. 2/2001).

Aplicarea sancţiunilor contravenţionale se face prin acte administrative unilaterale cu caracter individual care trebuie să fie în conformitate cu reglementarea-cadru (O.G. nr. 2/2001) şi cu reglementările legale speciale în materia răspunderii contravenţionale.

Cu alte cuvinte, sancţionarea de către agenţii publici a contravenţiilor comise de către persoanele fizice sau juridice reprezintă un act de aplicare individuală a legii, neputându-se, deci, confunda reglementarea sancţiunilor contravenţionale, care se face prin lege, cu aplicarea acestora prin acte administrative individuale unor persoane determinate pentru fapte concrete.

O.G. nr. 2/2001 fie defineşte, fie precizează în ce constau sancţiunile contravenţionale principale, arătând şi condiţiile în care acestea pot fi aplicate, astfel:

Avertismentul constă în atenţionarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoţită de recomandarea de a respecta dispoziţiile legale [art. 7 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

Această sancţiune se aplică în cazul în care fapta săvârşită este de gravitate redusă.

Potrivit art. 7 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, avertismentul se poate aplica şi în cazul în care actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiei nu prevede această sancţiune.

Amenda contravenţională constă într-o sumă de bani pe care contravenientul o va plăti statului sau unităţilor administrativ-teritoriale şi constituie venit al bugetului public naţional sau local, după caz.

Cuantumul amenzii este determinat de gradul de pericol social al faptei şi de vinovăţia contravenientului şi trebuie să se încadreze în limitele prevăzute de lege. Astfel, potrivit art. 8 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, limita minimă a amenzii contravenţionale este de 25 lei, iar limita maximă nu poate depăşi următoarele sume:

- 100.000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin lege şi ordonanţă;

---

[1] Astfel, limitele minimă şi maximă ale amenzii contravenţionale sunt prevăzute de art. 8 alin. (2), iar durata maximă a prestării unei activităţi în folosul comunităţii este prevăzută de art. 9 alin. (1), teza finală din O.G. nr. 2/2001.

- 50.000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului;
- 5.000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor judeţene ori ale Consiliului General al Municipiului Bucureşti;
- 2.500 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, oraşelor, municipiilor şi ale sectoarelor municipiului Bucureşti.

Obligarea contravenientului la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii poate fi aplicată numai de instanţa de judecată ca sancţiune alternativă la sancţiunea amenzii contravenţionale[1].

Secţiunea a 4-a. Subiectele răspunderii contravenţionale şi cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei

Sancţiunile contravenţionale pot fi aplicate atât persoanelor fizice, cât şi persoanelor juridice. Astfel, potrivit art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, avertismentul şi amenda contravenţională se aplică atât persoanelor fizice, cât şi persoanelor juridice. În schimb, sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii se poate aplica numai contravenienţilor persoane fizice [art. 6 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

Persoana fizică poate fi subiect al răspunderii contravenţionale numai dacă a împlinit vârsta de 14 ani. Cu alte cuvinte, minorul sub vârsta de 14 ani nu răspunde contravenţional [art. 11 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001]. Între 14 şi 18 ani, minorul poate fi sancţionat contravenţional cu avertisment şi amendă, dar minimul şi maximul amenzii, stabilite în actul normativ pentru fapta săvârşită, se reduc la jumătate. Totuşi, sancţiunea privind obligarea la prestarea unei activităţi în folosul comunităţii poate fi aplicată minorilor numai dacă au împlinit vârsta de 16 ani [art. 11 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001].

Persoanele fizice şi juridice răspund contravenţional dacă se dovedeşte că au săvârşit fapte ce constituie contravenţii şi dacă au comis aceste fapte cu vinovăţie, neavând importanţă forma acesteia: intenţia sau culpa.

Există însă anumite cauze care înlătură caracterul contravenţional al faptei săvârşite sau, cu alte cuvinte, fapta comisă în aceste împrejurări nu constituie contravenţie. Potrivit art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 aceste cauze sunt: legitima apărare, starea de necesitate, constrângerea fizică sau morală, cazul fortuit, iresponsabilitatea, beţia involuntară completă, eroarea de fapt şi infirmitatea (dacă are legătură cu fapta săvârşită).

Aceste cauze care înlătură caracterul contravenţional al faptei au, şi în dreptul administrativ, acelaşi înţeles ca şi în dreptul penal, ele fiind definite astfel:

a) Potrivit art. 19 alin. (2) C.pen.[2], „este în legitimă apărare persoana care săvârşeşte fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat şi injust, care pune în pericol persoana sa, a altuia, drepturile acestora sau un interes general, dacă apărarea este proporţională cu gravitatea atacului". Potrivit alin. (3) al aceluiaşi articol de lege

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 1 şi art. 2 din O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancţiunilor prestării unei activităţi în folosul comunităţii (M.Of. nr. 642 din 30 august 2002).

[2] Codul penal a fost aprobat prin Legea nr. 286/2009 (M.Of. nr. 510 din 24 iulie 2009).

„se prezumă a fi în legitimă apărare, în condiţiile alin. (2), acela care comite fapta pentru a respinge pătrunderea unei persoane într-o locuinţă, încăpere, dependinţă ori loc împrejmuit ţinând de aceasta, fără drept, prin violenţă, viclenie, efracţie ori alte asemenea modalităţi nelegale ori în timpul nopţii".

b) Potrivit art. 20 alin. (2) C.pen., „este în stare de necesitate persoana care săvârşeşte fapta pentru a salva de la un pericol imediat şi care nu putea fi înlăturat altfel viaţa, integritatea corporală sau sănătatea sa ori a altei persoane sau un bun important al său ori al altei persoane sau un interes general, dacă urmările faptei nu sunt vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce în cazul în care pericolul nu era înlăturat".

Aceste două cauze sunt calificate în Codul penal ca fiind cauze justificative[1] ale faptei penale, alături de comiterea faptei în exercitarea unui drept sau obligaţii legale ori cu consimţământul persoanei vătămate.

c) Potrivit art. 24 şi art. 25 C.pen., *constrângerea poate fi fizică sau morală*, în acest din urmă caz ea putând fi exercitată prin ameninţarea cu un pericol grav pentru persoana făptuitorului ori a altuia şi care nu putea fi înlăturat altfel.

d) *Cazul fortuit* a fost definit în doctrină ca fiind o împrejurare de fapt imprevizibilă şi de neînlăturat care împiedică în mod obiectiv şi fără nicio culpă executarea unei obligaţii, justificând exonerarea de răspundere[2]. Codul penal prevede, în art. 31, că „nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală al cărei rezultat e consecinţa unei împrejurări care nu putea fi prevăzută".

e) Referindu-se la *iresponsabilitate*, Codul penal prevede, în art. 28, că „nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acţiunile sau inacţiunile sale ori nu putea să le controleze, fie din cauza unei boli psihice, fie din alte cauze".

f) Starea de beţie involuntară completă este sinonimă cu noţiunea de „intoxicaţie" prevăzută de art. 29 C.pen. care dispune că „nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-şi dea seama de acţiunile sau inacţiunile sale ori nu putea să le controleze, din cauza intoxicării involuntare cu alcool sau cu alte substanţe psihoactive".

g) Este în *eroare de fapt*, prin analogie cu prevederile art. 30 alin. (1) C.pen., cel care în momentul săvârşirii faptei nu cunoştea existenţa unei stări, situaţii sau împrejurări de care depinde caracterul contravenţional al faptei.

Eroarea de fapt nu constituie cauză de înlăturare a caracterului contravenţional al faptei dacă necunoaşterea stării, situaţiei sau împrejurării respective este ea însăşi rezultatul culpei celui care a săvârşit fapta.

De asemenea, potrivit art. 30 alin. (5) C.pen. „nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită ca urmare a necunoaşterii sau cunoaşterii greşite a caracterului ilicit al acesteia din cauza unei împrejurări care nu putea fi în niciun fel evitată".

---

[1] Potrivit art. 18 alin. (2) C.pen., efectul cauzelor justificative se extinde şi asupra participanţilor la comiterea faptei (de exemplu, asupra complicilor).

[2] *M.N. Costin ş.a.*, Dicţionar de drept civil, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1980, p. 74.

Toate aceste situaţii sunt calificate în Codul penal ca fiind cauze de neimputabilitate[1] a faptei penale.

Secţiunea a 5-a. Procedura constatării contravenţiei

Contravenţia se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele abilitate de lege, denumite *agenţi constatatori*.

Potrivit art. 15 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, pot fi agenţi constatatori: ofiţerii din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, persoanele împuternicite în acest scop de miniştrii şi de alţi conducători ai autorităţilor administraţiei publice centrale, de prefecţi, preşedinţii consiliilor judeţene, primari, de primarul general al municipiului Bucureşti, precum şi de alte persoane prevăzute în legi speciale.

Ofiţerii şi subofiţerii din cadrul Ministerului Afacerilor Interne constată contravenţii privind următoarele domenii[2]:

- apărarea ordinii publice;
- circulaţia pe drumurile publice;
- regulile generale de comerţ;
- vânzarea, circulaţia şi transportul produselor alimentare şi nealimentare, ţigărilor şi băuturilor alcoolice;
- alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.

Domeniile în care primarii pot constata contravenţii şi aplica sancţiuni contravenţionale sunt prevăzute în legile speciale. Astfel, potrivit Legii nr. 50/1991, primarii aplică sancţiunile contravenţionale în domeniul autorizării construcţiilor.

Procesul-verbal de constatare a contravenţiilor trebuie încheiat în formă scrisă şi va cuprinde în mod obligatoriu următoarele menţiuni[3]:

- data şi locul unde este încheiat;
- numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator;
- numele, prenumele, domiciliul şi codul numeric personal ale contravenientului;
- descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite;
- indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancţionează contravenţia;
- indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie;
- posibilitatea achitării, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ;
- termenul de exercitare a căii de atac şi instanţa la care se depune plângerea.

Unele dintre aceste menţiuni sunt esenţiale pentru valabilitatea procesului-verbal de constatare a contravenţiei. Astfel, potrivit art. 17 din O.G. nr. 2/2001, numele şi prenumele agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, codul

---

[1] Potrivit art. 23 alin. (2) C.pen., efectul cauzelor de neimputabilitate nu se extinde şi asupra participanţilor la comiterea faptei, cu excepţia cazului fortuit.

[2] Art. 15 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Art. 16 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

numeric personal pentru persoanele care au atribuit un asemenea cod, iar, în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii şi a sediului acesteia, a faptei săvârşite şi a datei comiterii acesteia sau a semnăturii[1] agentului constatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată şi din oficiu.

În cazul contravenienţilor cetăţeni străini sau cetăţeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse următoarele date de identificare a acestora[2]: seria şi numărul paşaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia şi statul emitent.

În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal va cuprinde şi numele, prenumele şi domiciliul părinţilor sau ale altor reprezentanţi ori ocrotitori legali ai acestuia[3].

În situaţia în care contravenientul este persoană juridică, în procesul-verbal se vor face menţiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerţului şi codul fiscal ale acesteia, precum şi datele de identificare a persoanei care o reprezintă[4].

Contravenientul este obligat să prezinte, la cererea agentului constatator, actul de identitate şi alte documente prevăzute de lege. În caz de refuz, agentul constatator va putea apela, pentru legitimarea contravenientului, la sprijinul ofiţerilor şi subofiţerilor de poliţie, al jandarmilor sau gardienilor publici.

În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat, potrivit art. 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001, să aducă la cunoştinţa contravenientului dreptul de a face obiecţiuni cu privire la conţinutul actului de constatare. Obiecţiunile sunt consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica „Alte menţiuni", sub sancţiunea nulităţii procesului-verbal.

În legătură cu tipul acestei nulităţi, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat că nerespectarea de către agentul constatator a cerinţelor de a aduce la cunoştinţa contravenientului dreptul de face obiecţiuni cu privire la conţinutul actului de constatare şi de a consemna distinct acele obiecţiuni, astfel cum acestea sunt înscrise în art. 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001, atrage doar nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenţiei[5].

Cu alte cuvinte, nulitatea procesului-verbal de constatare şi sancţionare contravenţională pentru nerespectarea cerinţelor legale privind consemnarea distinctă a obiecţiunilor contravenientului la conţinutul procesului-verbal nu poate fi invocată

---

[1] În ce priveşte această formalitate procedurală, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a statuat, prin Decizia nr. 6/2015 pronunţată în recursul în interesul legii (M.Of. nr. 199 din 25 martie 2015), că procesele-verbale de constatare şi sancţionare a contravenţiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările şi completările ulterioare, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) şi (3) din acest act normativ, transmise persoanelor sancţionate contravenţional pe suport hârtie, sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constatator.

[2] Art. 16 alin. (1^1) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Art. 16 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001.

[4] Art. 16 alin. (6) din O.G. nr. 2/2001.

[5] Decizia nr. XXII/2007 (M.Of. nr. 833 din 5 decembrie 2007).

decât dacă s-a pricinuit părţii o vătămare ce nu se poate înlătura decât prin anularea acelui act.

Mai mult, prin aceeaşi decizie a sa, Instanţa Supremă a statuat că în toate celelalte cazuri, în afara celor în care nulitatea procesului-verbal de sancţionare contravenţională se ia în considerare şi din oficiu de către instanţa de judecată, nulitatea procesului-verbal de sancţionare contravenţională, survenită pentru nerespectarea exigenţelor pe care acesta trebuie să le îndeplinească, are caracter relativ.

Procesul-verbal se semnează, pe fiecare pagină, de agentul constatator şi de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de faţă, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatator va face menţiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puţin un martor. În acest caz, procesul-verbal va cuprinde şi datele personale din actul de identitate al martorului şi semnătura acestuia. Nu poate avea calitate de martor un alt agent constatator [art. 19 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001]. În lipsa unui martor, agentul constatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod, de exemplu, pe stradă, la data constatării contravenţiei comise în timpul nopţii, nu se afla nicio persoană.

Dacă o persoană săvârşeşte mai multe contravenţii constatate în acelaşi timp de agentul constatator, se încheie un singur proces-verbal.

Secţiunea a 6-a. Procedura aplicării sancţiunilor contravenţionale

§1. Procedura administrativă

În principiu, sancţiunile contravenţionale se aplică de către agentul constatator prin consemnarea lor în procesul-verbal de constatare a contravenţiei.

Dacă, potrivit actului normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiei, agentul constatator nu are dreptul să aplice şi sancţiunea, procesul-verbal de constatare se trimite, de îndată, organului sau persoanei competente să aplice sancţiunea. În acest caz, sancţiunea se aplică prin rezoluţie scrisă pe procesul-verbal.

Până în momentul aplicării sancţiunii, procesul-verbal reprezintă o simplă operaţiune tehnico-materială, neproducând niciun efect juridic. Din momentul aplicării sancţiunii, procesul-verbal devine un act administrativ de autoritate cu caracter individual.

Sancţiunea se aplică în limitele prevăzute în actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor. Individualizarea sancţiunii contravenţionale se face ţinând seama de următoarele criterii[1]:

- gradul de pericol social al faptei săvârşite;
- împrejurările în care a fost săvârşită contravenţia;
- modul şi mijloacele de săvârşire a acesteia;
- scopul urmărit de contravenient;
- urmările produse prin comiterea contravenţiei;

[1] Art. 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

- circumstanţele personale ale contravenientului;
- alte date înscrise în procesul-verbal.

Unele dintre aceste circumstanţe reale sau personale pot agrava sau atenua răspunderea contravenientului. Important este însă ca la individualizarea sancţiunilor contravenţionale să fie respectat principiul proporţionalităţii între sancţiunea aplicată şi periculozitatea socială a faptei săvârşite [art. 5 alin. (5) şi (6) din O.G. nr. 2/2001]. Nerespectarea acestui principiu atrage nelegalitatea sancţiunii contravenţionale, care poate fi modificată de către instanţa de judecată, la cererea contravenientului.

În cazul în care prin săvârşirea contravenţiei s-a cauzat o pagubă şi există tarife de evaluare a acesteia, persoana împuternicită să aplice sancţiunea stabileşte şi despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând menţiunea corespunzătoare în procesul-verbal. Dacă nu există tarif de evaluare a pagubei, persoana vătămată îşi va putea valorifica pretenţiile potrivit dreptului comun (art. 23 din O.G. nr. 2/2001).

Persoana împuternicită să aplice sancţiunea dispune şi confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii. În toate situaţiile, agentul constatator va descrie în procesul-verbal bunurile supuse confiscării şi va lua în privinţa lor măsurile de conservare sau de valorificare prevăzute de lege, efectuând menţiunile corespunzătoare în procesul-verbal. În cazul în care bunurile nu se găsesc, contravenientul este obligat la plata contravalorii lor în lei. Agentul constatator are obligaţia să stăruie în aflarea proprietarului bunurilor confiscate şi, dacă acestea aparţin unei alte persoane decât contravenientul, în procesul-verbal se vor menţiona, dacă este posibil, datele de identificare a proprietarului sau se vor preciza motivele pentru care identificarea nu a fost posibilă (art. 24 din O.G. nr. 2/2001).

Dacă aceeaşi persoană a săvârşit mai multe contravenţii, sancţiunea se aplică pentru fiecare contravenţie [art. 10 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001]. Când contravenţiile au fost constatate prin acelaşi proces-verbal, sancţiunile contravenţionale se cumulează fără a putea depăşi dublul maximului amenzii pentru contravenţia cea mai gravă sau, după caz, maximul general prevăzut pentru prestarea unei activităţi în folosul comunităţii[1] (cu precizarea că această din urmă sancţiune contravenţională poate fi aplicată numai de către instanţa judecătorească).

Deci, potrivit acestor prevederi legale, în cazul concursului de contravenţii aplicarea sancţiunii contravenţionale se face pe baza cumulului aritmetic, care este atenuat în cazul contravenţiilor constatate prin acelaşi proces-verbal.

În cazul în care la săvârşirea unei contravenţii au participat mai multe persoane, sancţiunea se va aplica fiecăreia, în mod separat, ceea ce presupune întocmirea a câte unui proces-verbal pentru fiecare contravenient (coautor)[2].

Dacă agentul constatator aplică şi sancţiunea, iar contravenientul este prezent la încheierea procesului-verbal, copia de pe acesta şi înştiinţarea de plată se înmânează contravenientului, făcându-se menţiune despre aceasta în procesul-verbal. Contravenientul va semna de primire[3]. În acelaşi mod se va proceda şi în cazul celorlalte

[1] Art. 10 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 şi art. 8 alin. (6) din O.G. nr. 55/2002.
[2] Art. 10 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.
[3] Art. 26 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

persoane cărora trebuie să li se comunice copia de pe procesul-verbal, dacă sunt prezente la încheierea acestuia.

În cazul în care contravenientul nu este prezent sau, deși este prezent, refuză să semneze procesul-verbal, comunicarea acestuia și a înștiințării de plată se face de către agentul constatator în termen de cel mult 2 luni de la data aplicării sancțiunii[1]. Comunicarea procesului-verbal și a înștiințării de plată se face prin poștă, cu aviz de primire sau prin afișare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operațiunea de afișare se consemnează într-un proces-verbal semnat de cel puțin un martor (art. 27 din O.G. nr. 2/2001).

Contravenientul poate achita în termen de cel mult 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ[2], agentul constatator având obligația să facă mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal. Această facilitate acordată contravenientului trebuie să fie însă prevăzută în mod expres de actul normativ care reglementează contravenția săvârșită de contravenient și sancțiunea care i-a fost aplicată.

Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate, prin mijloace de plată online, în conturile dedicate, la instituțiile de credit autorizate cu care există încheiate convenții sau la unitățile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită, prin mijloace de plată online, prin instituții de credit autorizate cu care există încheiate convenții sau la casieriile autorităților administrației publice locale ori ale altor instituții publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcționează, de cetățenia, domiciliul sau de reședința contravenientului ori de locul săvârșirii contravenției, precum și la ghișeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. O copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poștă sau electronic, prin e-mail, organului din care acesta face parte [art. 28 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

Plata amenzilor contravenționale achitate prin intermediul sistemelor electronice de plată prevăzute de lege se dovedește prin prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată emise de către sistemele de plăți, aceasta specificând data și ora efectuării plății; în aceste situații se elimină obligativitatea pentru plătitor de a preda o copie de pe extrasul de cont sau de pe dovada de plată emisă de sistemul de plăți către agentul constatator sau organul din care acesta face parte [art. 28 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

În cazul în care contravenientul a achitat jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ pentru fapta săvârșită, orice urmărire încetează.

Această procedură de aplicare a sancțiunilor contravenționale nu se aplică în cazul contravențiilor săvârșite de militarii în termen. În aceste cazuri procesul-verbal de constatare a contravenției se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul pentru a i se aplica măsuri disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat [art. 44 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001].

---

[1] Art. 25 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 28 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

Dacă prin contravenţia săvârşită de un militar în termen s-a produs o pagubă sau dacă sunt bunuri supuse confiscării, organul competent, potrivit legii, va stabili despăgubirea pe bază de tarif şi va dispune asupra confiscării. Câte o copie a procesului-verbal se comunică contravenientului, părţii vătămate şi celui căruia îi aparţin bunurile confiscate [art. 44 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001].

În toate cazurile în care persoana împuternicită să aplice sancţiunea apreciază că fapta săvârşită constituie infracţiune va sesiza organul de urmărire penală competent.

În cazul în care fapta a fost cercetată ca infracţiune şi ulterior s-a stabilit de către procuror sau de către instanţa de judecată că aceasta ar putea constitui contravenţie, actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluţie, ordonanţă sau după caz, de pe hotărârea judecătorească, se trimite de îndată organului în drept să constate contravenţia, pentru a lua măsurile ce se impun conform legii [art. 30 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001]. În acest caz, termenul de 6 luni pentru aplicarea sancţiunii contravenţionale curge de la data sesizării organului competent să aplice sancţiunea [art. 30 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

§2. Procedura judecătorească

Sancţiunile contravenţionale pot fi aplicate şi de către instanţa judecătorească în anumite cazuri prevăzute de lege, și anume:

1. Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi aplicată de instanța de judecată în următoarele două cazuri:

a) În cazul contravenţiilor pentru care legea prevede sancţiunea amenzii alternativ cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii;

Acest caz este reglementat de art. 9 alin. (1) şi (2) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor şi de prevederile O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancţiunilor prestării unei activităţi în folosul comunităţii[1].

Sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii poate fi prevăzută numai prin lege sau ordonanţe ale Guvernului, întotdeauna alternativ cu amenda, şi poate fi aplicată numai de instanţa judecătorească şi numai contravenienţilor persoane fizice.

Procedura aplicării sancțiunii contravenționale cu prestarea unei activități în folosul comunității poate fi declanşată de către agentul constatator dacă apreciază că, faţă de gravitatea faptei, sancţiunea amenzii este neîndestulătoare şi, prin urmare, nu înţelege să aplice această sancţiune pecuniară. În acest caz, agentul constatator încheie un proces-verbal de constatare şi îl înaintează, în cel mult 48 de ore, instanţei competente, adică judecătoriei în a cărei circumscripţie teritorială a fost săvârşită contravenţia.

Soluţionarea cauzei are loc în procedură de urgenţă, cu citarea contravenientului şi a agentului constatator. Participarea procurorului şi citarea reprezentantului contravenientului minor sunt obligatorii. De asemenea, în cazul contravenientului minor, asistenţa juridică este obligatorie.

---

[1] M.Of. nr. 642 din 30 august 2002.

Potrivit art. 8 alin. (5) din O.G. nr. 55/2002, instanța de judecată examinează legalitatea și temeinicia procesului-verbal de constatare a contravenției și pronunță una din următoarele soluții:

- aplicarea sancțiunii amenzii;
- aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, dacă apreciază că aplicarea amenzii contravenționale nu este îndestulătoare ori contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata acesteia;
- anularea procesului-verbal de constatare a contravenției.

Deși O.G. nr. 55/2002 nu prevede, considerăm că această din urmă soluție nu poate fi pronunțată de instanță din oficiu, ci numai la cererea contravenientului, întrucât instanța nu poate da nici mai mult, nici altceva decât i se cere (*plus petita* sau *ultra petita*). O asemenea cerere poate fi făcută de către contravenient, pe cale reconvențională, în contradictoriu cu agentul constatator care a înaintat procesul-verbal judecătoriei, pentru aplicarea sancțiunii privind prestarea unei activități în folosul comunității.

În plus, având în vedere că procesul-verbal de constatare a contravenției nu este act administrativ decât în momentul în care se aplică și sancțiunea contravențională, această din urmă soluție prevăzută de art. 8 alin. (5) din O.G. nr. 55/2002 nu este în concordanță cu rigorile dreptului administrativ în sensul că nu este admisibilă acțiunea în anularea unui înscris care are natura juridică de operațiune tehnico-administrativă. Pentru acest motiv se impune reformularea textului de lege în cauză în sensul de a prevedea, în locul anulării procesului-verbal de constatare a contravenției, constatarea nelegalității acestui proces-verbal, cu consecința respingerii cererii de aplicare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, ca fiind neîntemeiată.

b) În cazul în care contravenientul nu achită amenda în termen de 30 de zile de la data rămânerii definitive a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite a acestei creanțe fiscale [art. 9 alin. (3)-(6) și art. 39[1] din O.G. nr. 2/2001];

Astfel, spre deosebire de primul caz în care *„ab intio"* sancțiunea aplicată este prestarea unei activități în folosul comunității, în cel de-al doilea caz, această sancțiune este aplicată în faza executării sancțiunii amenzii contravenționale prin înlocuirea acestei din urmă sancțiuni[1].

O altă deosebire este aceea că, în primul caz, durata maxima a prestării activității în folosul comunității este de 300 de ore[2], iar, în cel de-al doilea caz, de 50 de ore, respectiv 25 de ore[1] pentru minorii începând cu vârsta de 16 ani.

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secțiile Unite, Decizia nr. 7/2010 (M.Of. nr. 126 din 18 februarie 2011) prin care s-a statuat că „dispozițiile art. 9 alin. (3)-(5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin raportare la dispozițiile art. 9 alin. (1) și (2) din aceeași ordonanță și la dispozițiile art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 55/2002, se interpretează în sensul admisibilității cererilor de înlocuire a sancțiunii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității indiferent dacă contravențiile săvârșite sunt prevăzute și sancționate prin legi, ordonanțe ale Guvernului sau alte acte cu caracter normativ și chiar dacă actul care stabilește și sancționează contravențiile nu prevede, alternativ cu sancțiunea amenzii, sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității".

[2] Art. 9 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 și art. 3 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002. Aceste dispoziții legale se coroborează cu 18 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002 care prevede că în cazul

Înlocuirea sancțiunii amenzii contravenționale cu prestarea unei activități în folosul comunității are loc din inițiativa organului de specialitate (fiscal) al unității administrativ-teritoriale în a cărui rază teritorială domiciliază contravenientul. În acest scop, organul fiscal sesizează judecătoria de la domiciliul contravenientului.

În cazul în care, după ce a fost citat pentru primul termen de judecată, contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile, instanța de judecată procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată (dacă este cazul). Deși, legea nu prevede în mod expres, considerăm (din economia acestor dispoziții legale) că instanța de judecată poate acorda contravenientului un termen pentru achitarea amenzii, dacă de la data primirii citației și până la primul termen de judecată sunt mai puțin de 30 de zile. În cazul în care contravenientul va achita amenda în termenul acordat, instanța de judecată va respinge sesizarea organului fiscal de înlocuire a sancțiunii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității.

Hotărârea prin care se aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi atacată la tribunal, însă, în ce privește calea de atac, dispozițiile legale sunt contradictorii. Astfel, art. 9 din O.G. nr. 55/2002 prevede că hotărârea judecătorească prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ca sancțiune alternativă cu amenda, este irevocabilă (adică definitivă[2]), art. 9 alin. (6) din O.G. nr. 2/2001 prevede că hotărârea prin care s-a dispus înlocuirea amenzii cu prestarea unei activități în folosul comunității din inițiativa organului fiscal este supusă numai apelului, iar art. 39[1] alin. (3) din acest din urmă act normativ prevede că o asemenea hotărâre este supusă recursului.

Or, aceste necorelări legislative trebuie înlăturate, impunându-se generalizarea căii de atac a apelului prevăzută în art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

În toate cazurile, odată cu aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, instanța judecătorească va stabili natura activităților ce vor fi prestate de către contravenient în folosul comunității, pe baza datelor comunicate de primarul localității în care contravenientul își are domiciliul sau reședința, ținând seama de aptitudinile sale fizice și psihice, precum și de nivelul pregătirii profesionale (art. 13 din O.G. nr. 55/2002).

2. Amenda contravențională poate fi aplicată de către instanța judecătorească în cazul în care legea îi atribuie competență exclusivă în aplicarea acestei sancțiuni sau când înlocuiește sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității cu sancțiunea amenzii contravenționale;

---

minorilor care au împlinit vârsta de 16 ani „activitatea se prestează pe o durată cuprinsă între 25 de ore și 150 de ore".

[1] Art. 39[1] alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[2] Astfel, art. 8 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 365 din 30 mai 2012) prevede că de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească „definitivă și irevocabilă" sau, după caz, „irevocabilă" se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească „definitivă".

Astfel, art. 13 din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată[1] prevede, în alin. (1), că „instanța, în cazul în care constată existența clauzelor abuzive în contract, obligă profesionistul să modifice toate contractele de adeziune în curs de executare, precum și să elimine clauzele abuzive din contractele preformulate, destinate a fi utilizate în cadrul activității profesionale", iar, în alin. (2), că „în cazul prevăzut la alin. (1), instanța va aplica și amenda contravențională prevăzută la art. 16" care, la rândul său, dispune că încălcarea de către profesioniști a interdicției de a stipula clauze abuzive în contractele încheiate cu consumatorii [interdicție prevăzută de art. 1 alin. (3) din aceeași lege], constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 200 lei la 1.000 lei.

Cel de-al doilea caz în care instanța judecătorească dispune înlocuirea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității cu amenda este reglementat de art. 21 din O.G. nr. 55/2002 care prevede că „în cazul în care contravenientul, cu rea voință, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, se sustrage de la executarea sancțiunii după începerea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității, poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii". O asemenea soluție este prevăzută de lege numai în cazul în care sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității a fost aplicată de către instanța de judecată ca sancțiune alternativă la sancțiunea cu amendă contravențională.

3. Avertismentul poate fi aplicat de instanța judecătorească în cazul în care înlocuiește sancțiunea amenzii contravenționale cu avertismentul.

Aplicarea sancțiunii avertismentului de către instanța judecătorească își are temeiul legal în art. 38 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 care prevede posibilitatea ca instanța de judecată, cu ocazia soluționării plângerii contravenționale, să dispună înlocuirea amenzii cu sancțiunea avertismentului. O asemenea soluție este posibilă în cazul în care instanța de judecată constată că sancțiunea amenzii aplicate contravenientului este disproporționată în raport cu gravitatea faptei comise de acesta și, pe cale de consecință, găsește întemeiată solicitarea contravenientului de înlocuire a sancțiunii amenzii cu o sancțiune mai ușoară, respectiv, avertismentul.

Secțiunea a 7-a. Căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale

Potrivit art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale se poate face *plângere* în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia contravenientului. Acest text de lege trebuie coroborat cu art. 27 din același act normativ, potrivit căruia „comunicarea procesului-verbal se face prin poștă, cu aviz de primire,

[1] M.Of. nr. 543 din 3 august 2012.

sau prin afişare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operaţiunea de afişare se consemnează într-un proces-verbal, semnat de cel puţin un martor".

În ce priveşte comunicarea acestui act administrativ care poate declanşa procedura exercitării căii de atac a plângerii contravenţionale, s-a statuat că „modalitatea de comunicare a procesului-verbal de contravenţie şi a înştiinţării de plată, prin afişare la domiciliul sau sediul contravenientului, este subsidiară comunicării prin poştă, cu aviz de primire"[1].

De asemenea, s-a mai statuat că „cerinţa comunicării procesului-verbal de contravenţie şi a înştiinţării de plată este îndeplinită şi în situaţia refuzului expres al primirii corespondenţei, consemnat în procesul-verbal încheiat de funcţionarul poştal"[2].

Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce priveşte despăgubirea, iar cel căruia îi aparţin bunurile confiscate – altul decât contravenientul – numai în ce priveşte măsura confiscării.

În principiu, potrivit art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, plângerea suspendă executarea sancţiunilor contravenţionale care fac obiectul acesteia, adică atât a sancţiunilor principale, cât şi a celor complementare, întrucât acest text de lege nu face nicio distincţie sub acest aspect (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*). Un al argument în sprijinul susţinerilor noastre ni-l oferă chiar unele dispoziţii legale speciale care au prevăzut, în mod expres, situaţiile de excepţie în care suspendarea executării sancţiunilor contravenţionale complementare nu are loc ca efect al plângerii contravenţionale. Astfel, de exemplu, potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, plângerea împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională a contravenţiilor în domeniul construcţiilor suspendă executarea sancţiunii amenzii, dar nu suspendă măsura de oprire a executării lucrărilor, dispusă prin acelaşi proces-verbal, şi nici măsura desfiinţării lucrărilor de construcţii executate pe terenuri proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale.

De asemenea, chiar dacă legea nu prevede în mod expres, considerăm că acest efect al plângerii (de suspendare a executării sancţiunilor contravenţionale) se răsfrânge şi asupra termenului de 15 zile în care contravenientul poate achita jumătate din minimul amenzii prevăzut de lege. Cu alte cuvinte, acest termen va începe să curgă numai după comunicarea hotărârii definitive prin care a fost soluţionată plângerea împotriva procesului-verbal de sancţionare contravenţională.

În fine, mai precizăm că plângerea părţii vătămate suspendă executarea numai în ceea ce priveşte despăgubirea sau, după caz, măsura confiscării [art. 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

---

[1] I.C.C.J., Decizia nr. 10/2013 privind recursul în interesul legii referitor la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 27 teza I raportat la art. 14 alin. (1), art. 25 alin. (2) şi art. 31 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 (M.Of. nr. 450 din 23 iulie 2013). În motivarea acestei decizii, Instanţa Supremă a menţionat: «Urmează, aşadar, ca – în această ipoteză, în care persoana sancţionată, deşi avizată, prin oficiul poştal, nu s-a prezentat în vederea ridicării corespondenţei – organul constatator să apeleze la modalitatea tehnică subsidiară de comunicare, prin afişare, avându-se în vedere că returnarea plicului cu menţiunea „avizat", „neavizat", „expirat termen păstrare" nu constituie momentul de la care începe să curgă termenul de formulare a plângerii contravenţionale».

[2] Ibidem.

Plângerea trebuie motivată[1], sub sancțiunea anulării, și se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția. De la această regulă instituită de art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, există și unele excepții prevăzute în anumite reglementări speciale, cum este, de exemplu, O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România[2] care prevede, în art. 10[1], că „plângerea, însoțită de copia procesului-verbal de constatare a contravenției[3], se introduce la judecătoria în a cărei circumscripție domiciliază sau își are sediul contravenientul".

Plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere. Judecătoria va fixa termen, de îndată, care nu va depăși 30 de zile de la data înregistrării plângerii[4].

Judecata va avea loc cu citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei.

În ce privește probațiunea în plângerile contravenționale, împărtășim opinia[5] potrivit căreia chiar dacă petentul are interesul și obligația să răstoarne prezumția de legalitate a procesului-verbal, „instanța are obligația de a administra din oficiu toate probele necesare în vederea stabilirii unei stări de fapt cât mai corecte, în materie contravențională operând principiul oficialității, la fel ca în procedura penală, spre deosebire de procedura de drept civil care este guvernată de principiul dispozitivității". Cu alte cuvinte, instanța de judecată trebuie să își manifeste rolul activ în administrarea probelor necesare cunoașterii stării de fapt reale, pentru că numai astfel poate aprecia asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal de sancționare contravențională supus analizei sale. Numai astfel contravenientul poate beneficia în cadrul procesului contravențional de prezumția de nevinovăție[6] în disputa sa cu autoritatea publică, din care face parte agentul sancționator, care invocă în favoarea sa prezumția

---

[1] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 44/2016 (M.Of. nr. 1055 din 28 decembrie 2016). În concret, prin această decizie, s-a stabilit că: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției trebuie și motivată în termenul de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenție, fiind supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă".

[2] M.Of. nr. 82 din 1 februarie 2002.

[3] În concret este vorba despre contravenția prevăzută de art. 8 din O.G. nr. 15/2002 și anume „fapta de a circula fără a deține rovinieta valabilă".

[4] Art. 33 din O.G. nr. 2/2001.

[5] A se vedea *M. Ursuța*, op. cit., p. 278.

[6] În legătură cu necesitatea respectării dreptului contravenientului la prezumția de nevinovăție se vedea, în acest sens, Hotărârea CEDO din 4 octombrie 2007 pronunțată în cauza Anghel împotriva României (*https://lege5.ro/Gratuit/.../hotararea-in-cauza-anghel-impotriva-romaniei-din-4102007*).

de legalitate[1] a procesului-verbal de sancționare contravențională. În acest scop, apreciem ca fiind pertinentă propunerea[2], făcută în doctrină ca legislația contravențională „să prevadă, în mod expres, că în materie contravențională pot fi ascultate categoriile de persoane prevăzute în art. 189 alin. (1) pct. 1 și 2 C.proc.civ." (actualmente art. 315[3] alin. (1) C.proc.civ. – *n.n.*), precum „și audierea minorilor sub 14 ani, la fel ca și în procedura penală"[4]. O asemenea prevedere legală ar fi necesară pentru o mai bună cercetare judecătorească, pe baza administrării unui probatoriu complet, în acele cazuri în care la locul comiterii contravenției nu au fost prezente alte persoane decât rudele sau afinii contravenientului, cum se întâmplă, adesea, în cazul comiterii contravențiilor la regimul circulației pe drumurile publice.

Chiar și *de lege lata* se impune ca instanța contravențională să nu țină seama, la administrarea probelor, de dispozițiile restrictive ale Codului de procedură civilă, ci să dea prevalență dispozițiilor mai permisive în materie ale procedurii penale, pentru a nu se transgresa dreptul contravenientului la un proces echitabil, prevăzut de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. În acest sens, s-au pronunțat deja unele instanțe judecătorești, iar hotărârile lor au fost apreciate în doctrină[5] și date exemplu de urmat pentru asigurarea dreptului contravenientului la un proces contravențional echitabil.

În cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație, judecătoria va cita și societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției.

Instanța de judecată va verifica dacă plângerea a fost introdusă în termen, va asculta pe titularul acesteia și pe celelalte persoane citate, dacă acestea s-au prezentat și administrează orice alte probe necesare pentru soluționarea plângerii.

Instanța judecătorească se va pronunța atât asupra legalității, cât și asupra temeiniciei procesului-verbal și va dispune menținerea sau anularea sancțiunii aplicate.

Anularea sancțiunii contravenționale principale atrage și anularea sancțiunilor contravenționale complementare care nu își mai găsesc suport legal, prin anularea sau constatarea nulității procesului-verbal nelegal.

---

[1] Astfel, Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 285/2017 (M.Of. nr. 549 din 12 iulie 2017) că „Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției se bucură de prezumția de legalitate, însă, atunci când este formulată o plângere împotriva acesteia, este contestată chiar prezumția de care se bucură. În acest caz, instanța de judecată competentă va administra probele prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal. Cel care a formulat plângerea nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul necesar stabilirii și aflării adevărului".

[2] A se vedea *M. Ursuța*, op. cit., p. 287-288.

[3] Potrivit acestor dispoziții procedurale, fac parte din categoriile de persoane care nu pot fi audiate decât cu acordul părților din proces:

1. rudele și afinii până la gradul al treilea inclusiv;
2. soțul, fostul soț, logodnicul ori concubinul;
3. cei aflați în dușmănie sau în legături de interese cu vreuna dintre părți;

[4] A se vedea *M. Ursuța*, op. cit., p. 288.

[5] Idem, p. 286-287.

Verificând temeinicia actului administrativ de sancţionare, instanţa de judecată poate dispune înlocuirea unor sancţiuni contravenţionale cu altele mai uşoare, dacă organul sancţionator nu a respectat la individualizarea sancţiunii principiul proporţionalităţii între sancţiunea aplicată şi periculozitatea socială a faptei săvârşite. Această competenţă a instanţei judecătoreşti rezultă din art. 38 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, care prevede posibilitatea înlocuirii de către instanţă a amenzii contravenţionale cu sancţiunea avertismentului. Instanţa judecătorească nu poate dispune o sancţiune contravenţională mai aspră, întrucât s-ar încălca principiul potrivit căruia nimănui nu-i poate fi agravată situaţia în propria-i cale de atac (*non reformatio in peius*).

Potrivit art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, hotărârea judecătorească prin care s-a soluţionat plângerea poate fi atacată cu apel la secţia de contencios administrativ a tribunalului în termen de 30 de zile de la comunicare [art. 468 alin. (1) C.proc.civ.]. Apelul suspendă executarea hotărârii primei instanţe. Motivarea apelului nu este obligatorie, motivele de apel putând fi susţinute şi oral în faţa instanţei.

Hotărârea tribunalului poate fi atacată prin căile extraordinare de atac prevăzute de Codul de procedură civilă (contestaţie în anulare şi revizuire)

Secţiunea a 8-a. Executarea sancţiunilor contravenţionale

Procesul-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii contravenţionale, neatacat în termenul legal, precum şi hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluţionat plângerea împotriva acestuia constituie titluri executorii în temeiul cărora vor fi puse în executare sancţiunile aplicate.

Modul de executare a acestor sancţiuni diferă în funcţie de sancţiunea aplicată, astfel:

1. *Avertismentul* se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea este aplicată de agentul constatator. În celelalte cazuri, avertismentul se socoteşte executat din momentul comunicării contravenientului a procesului-verbal de constatare a contravenţiei, cu rezoluţia corespunzătoare. Dacă sancţiunea a fost aplicată de instanţă prin înlocuirea amenzii contravenţionale cu avertisment, comunicarea acesteia se face prin încunoştinţare scrisă [art. 38 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

2. Punerea în executare a sancţiunii *amenzii contravenţionale* se face după comunicarea actului de sancţionare de către[1]:

- organul din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de sancţionare cu amenda contravenţională, în termenul legal;
- instanţa judecătorească, în celelalte cazuri.

Aceste autorităţi publice vor comunica, din oficiu, procesul-verbal de sancţionare contravenţională, în termen de 30 de zile de la data rămânerii lui definitive (în cazul neatacării cu plângere) sau, după caz, dispozitivul hotărârii judecătoreşti definitive

[1] Art. 39 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

prin care s-a soluționat plângerea, în același termen de 30 de zile de la data la care hotărârea a devenit definitivă, astfel[1]:

- pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, comunicarea se face organelor de specialitate (fiscale) ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică sau, după caz, își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică;
- pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, comunicarea se face organelor de specialitate ale unităților subordonate Ministerului Economiei și Finanțelor în a căror rază teritorială își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

Executarea amenzii contravenționale se poate face de către contravenient, din proprie inițiativă sau, în caz contrar, în condițiile prevăzute de lege privind executarea silită a creanțelor fiscale. Împotriva actelor de executare silită se poate face contestație la executare[2] potrivit dispozițiilor legale privind executarea silită a creanțelor fiscale, respectiv art. 260-262 C.proc.fisc.[3]

Desigur, aceste prevederi speciale privind contestația la executare se completează cu dispozițiile de drept comun în materia executării silite cuprinse în Codul de procedură civilă.

3. *Confiscarea* se aduce la îndeplinire de organul administrativ care a dispus această măsură, în condițiile legii. În caz de anulare sau constatare a nulității procesului-verbal, bunurile confiscate, cu excepția celor a căror deținere sau circulație este interzisă prin lege, se restituie de îndată contravenientului, dacă sunt ale acestuia. Dacă aceste bunuri au fost valorificate, instanța va dispune să se achite celui în drept o despăgubire care se stabilește în raport cu valoarea de circulație a bunurilor.

4. *Executarea* despăgubirilor stabilite pe bază de tarif se va face la cererea părții vătămate, potrivit dispozițiilor legale referitoare la executarea silită a creanțelor. În acest scop, procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii contravenționale, rămas definitiv prin neatacarea în termenul legal sau, după caz, hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea împotriva acestuia se va comunica și părții vătămate, pentru a le putea valorifica, în condițiile legii privind executarea silită[4].

5. *Sancțiunea* obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității se pune în executare de către prima instanță de judecată, prin emiterea unui mandat de executare. În acest scop, o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și unității de poliție în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul unde se și execută sancțiunea, precum și contravenientului [art. 15 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 55/2002].

Locurile în care se va presta activitatea în folosul comunității se stabilesc de consiliul local, cu respectarea prevederilor O.G. nr. 55/2002 referitoare la domeniile în care poate fi executată această sancțiune contravențională.

---

[1] Art. 39 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.
[2] Art. 39 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.
[3] Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (M.Of. nr. 547 din 23 iulie 2015).
[4] Art. 42 din O.G. nr. 2/2001.

Astfel, potrivit art. 2 din această ordonanță, activitatea în folosul comunității se prestează în domeniul serviciilor publice pentru întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor și a drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților, desfășurarea de activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, creșelor, grădinițelor, școlilor, spitalelor și al altor așezăminte social-culturale.

Sancțiunea privind prestarea unei activități în folosul comunității se execută după orele de program ale contravenientului, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească, care poate fi de la 50 la 300 de ore, maximum 3 ore/zi, iar în zilele nelucrătoare, exclusiv duminica, 6-8 ore/zi. În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea pe durata fiecărei zile din cursul săptămânii, iar primarul localității, prin persoanele împuternicite, poate asigura supravegherea activității contravenientului, durata maximă de lucru este de 8 ore/zi[1].

Primarul, căruia îi revine obligația să aducă la îndeplinire mandatul de executare emis de instanță, stabilește de îndată conținutul activității ce urmează să fie prestată de contravenient, condițiile în care acesta execută sancțiunea, precum și programul de lucru, încunoștințând despre măsurile luate, și unitatea la care se va presta activitatea. La stabilirea conținutului activității ce urmează să fie prestată de contravenient, primarul va avea în vedere pregătirea profesională și starea sănătății acestuia, atestate prin acte eliberate în condițiile legii, respectând hotărârea judecătorească prin care s-a aplicat această sancțiune și hotărârea consiliului local prin care au fost stabilite locurile de executare a sancțiunilor de acest gen.

Potrivit art. 17 alin. (4) din O.G. nr. 55/2002, este interzisă repartizarea contravenientului pentru executarea următoarelor activități:

a) prestarea de activități în subteran, în mine, metrou ori în alte asemenea locuri cu un grad ridicat de risc;

b) prestarea de activități în locuri periculoase ori care, prin natura lor, pricinuiesc suferințe fizice sau produc daune sănătății persoanei.

Potrivit art. 18 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002, sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității poate fi aplicată și minorilor, dacă la data săvârșirii faptei aceștia au împlinit vârsta de 16 ani[2]. În aceste cazuri, activitatea se prestează pe o durată cuprinsă între 25 de ore și 150 de ore[3].

Ca măsură de protecție, legea interzice obligarea minorului la prestarea unei activități care comportă riscuri sau este susceptibilă să îi compromită educația ori să îi dăuneze sănătății ori dezvoltării sale fizice, mentale, spirituale, morale și sociale [art. 18 alin. (2) din O.G. nr. 55/2002].

Supravegherea executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se asigură de către primarul localității sau de către primarii sectoarelor municipiului București, prin persoane împuternicite în acest sens, cu sprijinul unității de poliție, în a căror rază teritorială se execută sancțiunea. Repartizarea sarcinilor și coordonarea

---

[1] Art. 3 din O.G. nr. 55/2002.

[2] Aceste prevederi legale se corelează cu dispozițiile art. 13 alin. (1) C.muncii (Legea nr. 53/2003) republicat în M.Of. nr. 345 din 18 mai 2011, potrivit cărora „persoana fizică dobândește capacitate de muncă la împlinirea vârstei de 16 ani".

[3] Art. 18 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002.

acţiunilor întreprinse de persoanele împuternicite de primar, precum şi modalităţile de acordare a sprijinului de către unităţile de poliţie în vederea supravegherii executării sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii se realizează în baza unui program de supraveghere şi control întocmit de primar, cu acordul unităţii de poliţie în a cărei rază teritoriala îşi are domiciliul sau reşedinţa contravenientul. Câte un exemplar al programului rămâne în evidenţa autorităţii locale şi a unităţii de poliţie competente teritorial. Prestarea activităţii în folosul comunităţii se execută pe baza unor norme orientative de muncă stabilite de primar, care să facă posibilă exercitarea controlului, la diferite intervale de timp, de către cei împuterniciţi cu supravegherea executării sancţiunii. Unitatea din domeniul serviciului public la care contravenientul execută sancţiunea este obligată, la cererea primarului, să comunice datele şi informaţiile solicitate cu privire la executarea sancţiunii (art. 19 din O.G. nr. 55/2002).

Sancţiunea prestării activităţii în folosul comunităţii poate fi înlocuită cu sancţiunea amenzii în următoarele cazuri[1]:

a) contravenientul, cu rea-voinţă, nu se prezintă la primar pentru luarea în evidenţă şi executarea sancţiunii;

b) contravenientul se sustrage de la executarea sancţiunii după începerea activităţii;

c) contravenientul nu îşi îndeplineşte îndatoririle ce îi revin la locul de muncă.

Măsura înlocuirii sancţiunii poate fi dispusă de judecătorie, la sesizarea primarului, a unităţii de poliţie sau a conducerii unităţii la care contravenientul avea obligaţia să se prezinte şi să presteze activitatea în folosul comunităţii.

Împotriva măsurilor luate cu privire la conţinutul activităţii, la condiţiile în care se realizează, precum şi la modul în care se execută supravegherea, contravenientul poate face plângere, care se depune la primar sau, după caz, la unitatea de poliţie de care aparţine agentul însărcinat cu supravegherea activităţii. Plângerea împreună cu actul de verificare a aspectelor sesizate se înaintează, în termen de 5 zile de la înregistrare, judecătoriei în a cărei circumscripţie se execută sancţiunea. Plângerea se soluţionează în termen de 10 zile de la primirea acesteia de către aceeaşi instanţă judecătorească. În cazul în care constată că plângerea este întemeiată, instanţa dispune, după caz, schimbarea activităţii sau a măsurilor de supraveghere. Hotărârea instanţei de judecată este definitivă şi se comunică primarului sau unităţii de poliţie la care contravenientul a depus plângerea, precum şi contravenientului (art. 23-24 din O.G. nr. 55/2002).

[1] Art. 21 din O.G. nr. 55/2002.

Secţiunea a 9-a. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională

Legislaţia de specialitate reglementează următoarele cauze de înlăturare a răspunderii contravenţionale:

- dezincriminarea faptei cu caracter contravenţional comise de o persoană fizică sau juridică;
- prescripţia răspunderii contravenţionale;
- intervenirea unei hotărâri de condamnare la o pedeapsă privativă de libertate, cu executare.

Dacă intervine una din aceste situaţii, aplicarea sau, după caz, executarea sancţiunii contravenţionale nu mai are loc, deşi contravenientul a comis o faptă contravenţională.

1. Prima cauză de înlăturare a răspunderii contravenţionale este reglementată de art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, care prevede că dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenţie, ea nu se mai sancţionează, chiar dacă a fost săvârşită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ[1]. Amintim că prin Decizia nr. 228/2007[2], Curtea Constituţională a statuat că prevederile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 sunt neconstituţionale în măsura în care prin sintagma „nu se mai sancţionează" prevăzută în acest text se înţelege doar aplicarea sancţiunii contravenţionale, nu şi executarea acesteia.

Cu alte cuvinte, dacă un act normativ dezincriminează o faptă considerată anterior contravenţie, sancţiunea contravenţională, deşi aplicată, nu mai poate fi pusă în executare, dându-se eficienţă aplicării imediate a legii noi mai favorabile.

Altfel, dispoziţiile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 ar contraveni prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituţie (care consacră egalitatea cetăţenilor în faţa legii şi a autorităţilor publice) creându-se o discriminare între persoanele care au comis aceleaşi fapte (dezincriminate de legea nouă) numai pentru simplul motiv (lipsit de raţiune) că unele din aceste fapte nu au fost descoperite până la data intrării în vigoare a legii noi, iar altele au fost depistate şi sancţionate contravenţional[3].

De asemenea, prin art. 12 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 a fost instituită şi în dreptul administrativ obligaţia aplicării legii mai favorabile, în conformitate cu prevederile art. 15 alin. (2) din Constituţie[4], dispunându-se că, dacă sancţiunea prevăzută în noul act normativ este mai uşoară, se va aplica aceasta, iar dacă, dimpotrivă, sancţiunea este mai gravă, contravenţia săvârşită anterior va fi sancţionată conform dispoziţiilor actului normativ în vigoare la data săvârşirii acesteia. De altfel, dispoziţiile art. 12 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 au fost adaptate prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituţie, republicată, care reglementează în mod expres această excepţie de la principiul neretroactivităţii legii, şi anume aplicarea legii penale sau contravenţionale

---

[1] Pentru alte detalii în legătură cu acest text al O.G. nr. 2/2001, a se vedea Secţiunea a 6-a din cadrul acestui capitol.

[2] M.Of. nr. 283 din 27 aprilie 2007.

[3] A se vedea, în acest sens, Curtea Constituţională, Decizia nr. 101/2013 (M.Of. nr. 290 din 22 mai 2013).

[4] Art. 15 alin. (2) din Constituţie are următorul conţinut: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile".

mai favorabile, care se poate manifesta fie sub forma retroactivităţii legii noi fie sub forma ultraactivităţii legii vechi (mai favorabile).

O situaţie specială ar putea fi creată de declararea neconstituţionalităţii legii de dezincriminare a faptei contravenţionale când, aşa cum a statuat, cu titlu de principiu, Curtea Constituţională, se reactivează legea veche[1].

2. În ce priveşte cea de-a doua cauză de înlăturare a răspunderii contravenţionale, legislaţia în domeniu reglementează două tipuri de prescripţie:

- prescripţia aplicării sancţiunilor contravenţionale;
- prescripţia executării acestor sancţiuni (după aplicarea lor prin actul administrativ individual de sancţionare contravenţională).

Astfel, potrivit art. 13 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, aplicarea sancţiunii amenzii contravenţionale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârşirii faptei.

Aceeaşi ordonanţă prevede în art. 13 alin. (2) că în cazul contravenţiilor continue, termenul de prescripţie a aplicării sancţiunii contravenţionale curge de la data încetării săvârşirii faptei. Potrivit aceluiaşi text din ordonanţa menţionată, contravenţia este continuă în situaţia în care încălcarea obligaţiei legale durează în timp[2], ca, de exemplu, în materia construcţiilor. În aceste cazuri, data săvârşirii faptei, de la care curge termenul de a aplicare a amenzile contravenţionale, este aceea a constatării ei de către organele competente, însă, cel mai târziu, data finalizării construcţiei[3]. De asemenea, art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 15/2002[4] prevede că fapta de a circula fără rovinietă valabilă constituie contravenţie continuă şi se sancţionează cu amendă[5].

Unele legi prevăd termene speciale de prescripţie a dreptului de aplicare a sancţiunilor contravenţionale, ca, de exemplu, termenul de 3 ani prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea construcţiilor.

---

[1] A se vedea Decizia nr. 414/2010 (M.Of. nr. 291 din 4 mai 2010), în a cărei motivare se arată:

- lipsirea de temei constituţional a actelor normative primare are drept efect încetarea de drept a actelor subsecvente emise în temeiul acestora (contractele de management, actele administrative de punere în aplicare etc.);
- potrivit jurisprudenţei sale, respectiv Decizia nr. 62 din 18 ianuarie 2007 (M.Of. nr. 104 din 12 februarie 2007), în cazul constatării neconstituţionalităţii unor acte abrogatoare „acestea îşi încetează efectele juridice în condiţiile prevăzute de art. 147 alin. (1) din Constituţie, iar prevederile legale care au format obiectul abrogării continuă să producă efecte".

[2] În legătură cu contravenţia continuă, a se vedea pe larg: *A. Ţiclea*, Reglementarea contravenţiilor, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 26-27; *M. Duţu*, Dreptul urbanismului, op. cit., p. 144.

[3] A se vedea, în acest sens, C.S.J., Secţiile Unite, Decizia nr. 7/2000 (M.Of. nr. 84 din 19 februarie 2001).

[4] O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare şi a tarifului de trecere pe reţeaua de drumuri naţionale din România (M.Of. nr. 82 din 1 februarie 2002), fiind modificată ultima dată prin O.U.G. nr. 8/2015 (M.Of. nr. 285 din 28 aprilie 2015).

[5] În continuare, acest act normativ prevede că procesul-verbal de constatare a contravenţiei se comunică contravenientului în termen de cel mult 2 luni de la data aplicării sancţiunii contravenţionale, iar, în intervalul cuprins între data săvârşirii contravenţiei şi data comunicării procesului-verbal de constatare a contravenţiei nu se pot încheia alte procese-verbale de constatare a contravenţiei pentru lipsa rovinietei valabile pentru acelaşi vehicul [art. 9 alin. (8)].

Potrivit art. 13 alin. (3) și art. 30 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, prescripția aplicării sancțiunii nu curge pe tot timpul în care fapta face obiectul urmăririi penale. Cu alte cuvinte, prin aceste dispoziții legale este reglementată o cauză de întrerupere a prescripției răspunderii contravenționale. Pentru a opera întreruperea prescripției este necesar ca termenul de prescripție să nu fi fost împlinit mai înainte de sesizarea organelor de urmărire penală. Potrivit art. 13 alin. (3) teza finală din O.G. nr. 2/2001, prescripția operează, totuși, dacă sancțiunea contravențională nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârșirii, respectiv constatării faptei, dacă prin lege nu se dispune altfel. Mai simplu spus, în această situație, termenul de prescripție a aplicării sancțiunii contravenționale este de un an de la data săvârșirii contravenției sau de la data constatării în cazul contravențiilor continue.

Deși, O.G. nr. 55/2002 nu prevede, considerăm că și aplicarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității poate avea loc tot în termenul de prescripție de 6 luni de la data săvârșirii faptei, întrucât, potrivit legii, această sancțiune este fie o alternativă, fie un substitut al amenzii contravenționale.

Deși legea nu prevede în mod expres, prescripția răspunderii contravenționale stinge atât dreptul de a aplica sancțiunile contravenționale principale, cât și dreptul de a aplica sancțiunile contravenționale complementare, întrucât acestea din urmă nu pot avea o existență de sine stătătoare. De exemplu, dacă dreptul de a aplica amenda contravențională s-a prescris, nu mai poate fi aplicată nici sancțiunea desființării construcțiilor realizate cu încălcarea Legii nr. 50/1991. De altfel, această lege prevede, în art. 31, că, după expirarea termenului de 3 ani de la data săvârșirii faptei, se prescrie însuși dreptul de a constata contravențiile în domeniul realizării construcțiilor. Prin urmare, nesocotirea dispozițiilor în materie de prescripție atrage nulitatea absolută totală a procesului-verbal de sancționare contravențională, atât cu privire la sancțiunea principală, cât și cu privire la sancțiunile complementare.

În ce privește prescripția executării sancțiunilor contravenționale, art. 14 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, modificat prin O.G. nr. 5/2015 pentru modificarea unor termene prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[1], prevede că aceasta are loc dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de cel mult două luni de la data aplicării sancțiunii.

Data aplicării sancțiunii este data întocmirii procesului-verbal de constatare a contravenției sau o dată ulterioară, în cazul în care sancțiunea nu este aplicată de către agentul constatator. Și în acest din urmă caz este important de reținut că prescripția aplicării sancțiunii contravenționale curge de la data săvârșirii faptei. În cazul în care intervine prescripția aplicării sancțiuni contravenționale actul de sancționare contravențională nu mai poate fi pus în executare, chiar dacă a fost comunicat contravenientului în termenul legal de 2 luni de la data aplicării sancțiunii, întrucât nu mai constituie un titlu executoriu valabil.

Potrivit art. 215 alin. (1) și (2) C.proc.fisc., dreptul organelor de executare silită de a cere executarea silită a creanțelor fiscale, inclusiv a celor provenite din amenzi contravenționale, se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului

[1] M.Of. nr. 78 din 29 ianuarie 2015.

următor celui în care a luat naştere acest drept. În această situaţie nu operează prescripţia executării amenzii pentru necomunicarea procesului-verbal de sancţionare contravenţională, ci pentru nepunerea în aplicare a acestuia, în termenul legal, de către autorităţile publice competente.

Executarea sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii se prescrie în termen de 2 ani de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a aplicat sancţiunea [art. 21^1 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002].

3. În fine, condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate, cu executare, reprezintă o altă cauză de înlăturare a răspunderii contravenţionale, dar numai în cazul aplicării sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii. Astfel, potrivit art. 21^1 alin. (2) din O.G. nr. 55/2002, dacă până la punerea în executare a mandatului de executare a sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii sau dacă în timpul executării sancţiunii prestării unei activităţi în folosul comunităţii a intervenit o hotărâre definitivă de condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate cu executare, sancţiunea contravenţională nu se mai execută. Acest text de lege nu face nicio precizare cu privire la fapta pentru care s-a aplicat pedeapsa penală, însă se subînţelege că această faptă trebuie să fie alta decât cea pentru care s-a aplicat sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, întrucât o faptă nu poate constitui atât contravenţie, cât şi infracţiune.

Mai trebuie subliniat faptul că numai o pedeapsă privativă de libertate, cu executare, înlătură sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, ceea ce înseamnă, *per a contrario*, că o pedeapsă privativă de libertate cu suspendarea executării ei sau amenda penală nu produce acest efect.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

Capitolul VIII
Răspunderea administrativă patrimonială

Secţiunea 1. Noţiunea, natura juridică şi trăsăturile răspunderii administrative patrimoniale

În doctrină[1] s-a arătat că răspunderea administrativ-patrimonială are patru forme, şi anume: răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile produse prin erori judiciare[2], răspunderea patrimonială a autorităţilor publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, răspunderea patrimonială solidară a autorităţii publice şi a funcţionarilor publici pentru pagubele cauzate domeniului public ori ca urmare a proastei funcţionări a serviciilor publice şi răspunderea patrimonială exclusivă a autorităţilor publice pentru limitele serviciului public[3].

Temeiul legal al răspunderii administrativ-patrimoniale a statului şi autorităţilor (instituţiilor) publice pentru prejudiciile cauzate particularilor îl constituie atât dreptul comun, cât şi legile speciale. Astfel, Constituţia României, republicată în anul 2003, prevede, în art. 52 alin. (3), prima parte, că „statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare". De asemenea, art. 1357 alin. (1) C.civ.[4], referindu-se la răspunderea civilă delictuală pentru fapta proprie, prevede că „cel care cauzează altuia un prejudiciu printr-o faptă ilicită, săvârşită cu vinovăţie, este obligat să îl repare". Acelaşi act normativ instituie, în art. 221[5], răspunderea persoanelor juridice de drept public pentru faptele licite sau ilicite ale organelor lor de conducere. În fine, potrivit art. 224 alin. (1) şi (2) C.civ., statul şi unităţile administrativ-teritoriale nu răspund decât în subsidiar pentru obligaţiile organelor, autorităţilor, instituţiilor şi serviciilor publice care au personalitate juridică. Reamintim însă că organele deliberative (consiliile locale) şi organele executive (primarii) nu au personalitate juridică civilă, ceea ce înseamnă că răspunderea pentru

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 461-462.

[2] Sediul legal al acestei răspunderi se află în art. 52 alin. (3) din Constituţia României, republicată, în art. 96 din Legea nr. 303/2004 privind statului judecătorilor şi procurorilor, republicată, şi în art. 538 şi 539 C.proc.pen.

[3] Temeiul legal al acestei răspunderi îl constituie dispoziţiile art. 580-582 C.admin. referitoare la principiile organizării şi prestării serviciilor publice.

[4] Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, republicată (M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011).

[5] Acest text legal are următorul conţinut: „Dacă prin lege nu se dispune altfel, persoanele juridice de drept public sunt obligate pentru faptele licite sau ilicite ale organele lor, în aceleaşi condiţii ca persoanele juridice de drept privat".

prejudiciile cauzate particularilor de către aceste autorităţi publice revine unităţilor administrativ-teritoriale care au personalitate juridică deplină[1].

În ce priveşte prejudiciile cauzate unităților administrativ-teritoriale de către aceste autorităţi publice, s-a statuat că, dacă legile speciale nu conţin dispoziţii specifice, în raporturile juridice dintre primar sau viceprimar şi unitatea administrativ-teritorială (inclusiv în materia răspunderii patrimoniale – *n.n.*) se aplică prevederile Codului muncii, inclusiv după încetarea mandatelor acestor persoane[2].

Răspunderea patrimonială pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele administrative nelegale ale autorităților (instituțiilor) publice este reglementată în art. 52 alin. (1) din Constituţie, precum şi în art. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, potrivit cărora persoanele fizice sau juridice, lezate în drepturile sau interesele lor legitime printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unor autorităţi publice de a le recunoaşte aceste drepturi, pot solicita instanţei de contencios administrativ anularea actului ilegal, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce le-a fost cauzată.

Conchizând, obiectul de reglementare al dreptului administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004, îl constituie numai această răspundere patrimonială pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele administrative ilegale, în celelalte cazuri de răspundere patrimonială a statului, unităţilor administrativ-teritoriale sau a altor persoane juridice de drept public aplicându-se regulile dreptului comun.

Această răspundere patrimonială cunoscută în dreptului administrativ şi sub denumirea de răspundere administrativ-patrimonială este o ipoteză a răspunderii civile delictuale, distingându-se prin anumite particularităţi[3] impuse de normele dreptului administrativ, astfel:

a) Este o răspundere generată de actele administrative ilegale, emise de autorităţile publice în regim de putere publică (de drept public), incluzând în această categorie atât actele de autoritate (unilaterale) tipice, cât şi actele asimilate (de lege) acestora, respectiv contractele administrative [art. 2 alin. (1) lit. c), ultima parte din Legea nr. 554/2004] şi refuzul nejustificat al autorităţilor publice de a emite un anumit act sau alt înscris cu valoare de operaţiune tehnico-materială [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004], dacă prin acestea se cauzează prejudicii terţilor.

b) La baza răspunderii patrimoniale a administraţiei publice stă prezumţia de culpă a autorităţii publice emitente a actului ilegal sau a refuzului nejustificat de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau interes legitim al unei persoane fizice sau juridice.

c) Acţiunea în despăgubiri este de competenţa instanţei de contencios administrativ, fiind accesorie acţiunii directe în anularea unui act administrativ sau împotriva refu-

---

[1] A se vedea art. 96 C.admin.

[2] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Completul competent să judece recursul în interesul legii, Decizia nr. 16/2016 (M.Of. nr. 110 din 9 februarie 2017).

[3] Pentru detalii, în acest sens, a se vedea *A.A. Trăilescu*, Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2013, p. 31-34; în sensul că această răspundere juridică este o instituție independentă, de sine stătătoare care, pentru a fi aplicată, nu necesită în mod imperios necesar apelarea la dispozițiile cuprinse în Codul civil, a se vedea *O. Toader*, Reflecții privind natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale pentru daunele săvârşite prin actul de putere publică, în Dreptul nr. 2/2020, p. 93.

zului nejustificat al unei autorități publice de a rezolva cererea reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său [art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

d) Acțiunea în despăgubiri, fiind o acțiune accesorie acțiunii principale în contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ sau obligarea autorității publice pârâte la emiterea unui asemenea act ori a altui înscris, urmează soarta acestei acțiuni (*accesorium sequitur principale*).

e) Termenul de prescripție a dreptului la acțiunea în despăgubiri este același cu cel al acțiunii principale[1], cu excepția situației în care cererea în despăgubiri se promovează separat, ulterior anulării actului administrativ nelegal sau constatării refuzului nejustificat, când termenul este de un an[2] și curge de la data[3] la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei și nu de 3 ani ca în dreptul civil.

Referitor la denumirea acestei răspunderi administrative, în doctrină s-au mai utilizat noțiunile de „răspundere în dreptul administrativ"[4] sau de „răspundere în contenciosul administrativ"[5] în locul noțiunii clasice de „răspundere patrimonială a administrației publice"[6]. În ce ne privește, considerăm că denumirea cea mai adecvată este aceea de răspundere administrativă patrimonială, întrucât această denumire caracterizează cel mai bine regimul juridic specific al răspunderii pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele administrative ilegale ale autorităților publice. În fine, această denumire de răspundere administrativă patrimonială semnifică, pe de-o parte, faptul că aceasta este specifică administrației publice, iar, pe de altă parte, că natura acestei răspunderi este, totuși, una patrimonială (civilă).

Sintetizând, definim *răspunderea administrativă patrimonială* ca fiind răspunderea autorităților publice pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele lor administrativ ilegale.

Secțiunea a 2-a. Părțile în litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială

În orice litigiu civil, cu care se aseamănă și litigiile privind răspunderea administrativă patrimonială, există două părți: reclamantul și pârâtul.

---

[1] A se vedea, în acest sens, art. 11 din Legea nr. 554/2004.

[2] Art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[3] Prin Decizia nr. 22/2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, în recurs în interesul legii (M.Of. nr. 853 din 22 octombrie 2019), s-a statuat că această dată nu este legată în mod direct și aprioric nici de comunicarea actului administrativ nelegal, și nici de momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestuia.

[4] *G. Dupuis, M.-J. Guédon*, op. cit., p. 513.

[5] *M. Preda*, Drept administrativ. Partea generală, ed. revăzută și actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 361.

[6] Pentru consacrarea acestei denumiri clasice, a se vedea *V.Gh. Tarhon*, Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional al legalității actelor administrative, Ed. Științifică, București, 1967.

Pentru a fi parte într-un asemenea proces, o persoană trebuie să îndeplinească 4 condiţii[1], şi anume:

- să aibă capacitate procesuală;
- să aibă calitate procesuală;
- să aibă un drept care constituie obiectul pretenţiei sale;
- să aibă un interes.

Capacitatea procesuală se compune din capacitatea procesuală de folosinţă şi capacitatea procesuală de exerciţiu.

Capacitatea procesuală de folosinţă este aptitudinea generală a persoanelor de a dobândi drepturi şi de a-şi asuma obligaţii în plan procesual[2].

Capacitatea procesuală de exerciţiu este capacitatea unei persoane care are folosinţa dreptului de a angaja şi conduce procesul îndeplinind obligaţiile şi realizând drepturile procesuale pentru a valorifica în justiţie dreptul litigios[3]. Ea este consecinţa directă a capacităţii de folosinţă şi constă, în concret, în capacitatea unei persoane de a sta în judecată[4].

Dreptul (subiectiv) reprezintă o prerogativă recunoscută de lege persoanei fizice sau juridice, subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârşească o anumite acţiune sau să se abţină de la săvârşirea unei acţiuni, putând recurge la nevoie la forţa de constrângere a statului pentru asigurarea înfăptuirii conduitei pretinse[5].

Prin interes se înţelege folosul practic, imediat, pe care îl are o parte pentru a justifica punerea în mişcare a procedurii judiciare[6]. Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut şi actual (art. 33 C.proc.civ.).

În sfârşit, calitatea procesuală exprimă „cerinţa existenţei unei identităţi între persoana reclamantului şi persoana care este titular al dreptului în raportul juridic dedus judecăţii (calitate procesuală activă) şi, tot astfel, între persoana pârâtului şi cel obligat în acelaşi raport juridic (calitatea procesuală pasivă)"[7].

Calitatea procesuală priveşte posibilitatea unei persoane de a lua parte, ca reclamant sau ca pârât, la un anumit proces şi ea se determină în raport cu litigiul concret

---

[1] Aceste condiţii sunt prevăzute expres în Codul de procedură civilă [aprobat prin Legea nr. 134/2010, republicată (M.Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015)] care, în alin. (1) al art. 32 intitulat „Condiţii de exercitare a acţiunii civile" prevede că orice cerere poate fi formulată şi susţinută numai dacă autorul acesteia:

a) are capacitate procesuală, în condiţiile legii;
b) are calitate procesuală;
c) formulează o pretenţie;
d) justifică un interes.

[2] *I. Stoenescu, S. Zilberstein*, Drept procesual civil, Teoria generală, E.D.P., Bucureşti, 1983, p. 279.

[3] Idem, p. 281.

[4] Ibidem.

[5] A se vedea *M. Duţu*, Dicţionar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, Bucureşti, 2002, p. 343.

[6] A se vedea *I. Stoenescu, S. Zilberstein*, op. cit., p. 297.

[7] Idem, p. 287.

care se judecă, spre deosebire de capacitatea procesuală care se determină în general sau pentru o anumită categorie de persoane, potrivit normelor de drept comun[1].

Având în vedere aceste considerente generale privind condiţiile pentru a fi parte într-un proces civil, ne propunem să determinăm părţile în litigiile având ca obiect obligarea administraţiei publice la plata de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin actele sale ilegale ori prin refuzul nejustificat de a rezolva cererea unei persoane privitoare la un drept ori la un interes al său legitim.

Astfel, după cum rezultă chiar din art. 1 al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, *calitatea de reclamant* într-un astfel de litigiu o poate avea orice persoană fizică sau juridică.

Persoana fizică poate sta în judecată în calitate de reclamantă în nume propriu dacă are capacitate de exerciţiu deplină sau, dacă este lipsită de această capacitate, prin reprezentanţii săi legali. De asemenea, ea poate fi asistată de o altă persoană dacă are capacitate de exerciţiu restrânsă. Astfel, de exemplu, minorii sub vârsta de 14 ani sunt reprezentaţi în instanţă de către părinţi sau tutore, iar minorii care au vârsta cuprinsă între 14 şi 18 ani pot sta în judecată numai asistaţi de reprezentanţii lor legali[2].

Persoana juridică poate avea calitatea de reclamant în aceste litigii dacă dispune, potrivit legii, de personalitate juridică şi, deci, de capacitate procesuală deplină[3].

Calitatea de pârât în acţiunea în despăgubiri generată de actele administrative nelegale o au emitenţii acestor acte dacă au personalitate juridică, aplicându-se, în lipsa unei dispoziţii legale speciale contrare, art. 221 C.civ. care prevede: „Dacă prin lege nu se dispune altfel, persoanele juridice de drept public sunt obligate pentru faptele licite sau ilicite ale organele lor, în aceleaşi condiţii ca persoanele juridice de drept privat".

Statul şi unităţile administrativ-teritoriale pot fi chemate în aceste procese numai în subsidiar, aşa cum prevede art. 224 alin. (1) C.civ. care are următorul conţinut: „Dacă prin lege nu se dispune altfel, statul nu răspunde decât în mod subsidiar pentru obligaţiile organelor, autorităţilor şi instituţiilor publice care sunt persoane juridice şi niciuna dintre aceste persoane juridice nu răspunde pentru obligaţiile statului". În continuare, în alineatul al doilea al aceluiaşi articol de lege, se prevede că aceste dispoziţii „sunt aplicabile în mod corespunzător şi unităţilor administrativ-teritoriale care nu răspund decât în mod subsidiar pentru obligaţiile organelor, instituţiilor şi serviciilor publice din subordinea acestora atunci când acestea au personalitate juridică".

Prin urmare, dacă într-o acţiune în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat printr-un act administrativ nelegal (refuz nejustificat) al unei persoane juridice de drept public este chemat în judecată, în locul acesteia, statul sau, după caz, unitatea administrativ-teritorială în subordinea căreia se află acea persoană juridică, statul, respectiv, unitatea administrativ-teritorială poate invoca cu succes excepţia lipsei calităţii procesuale pasive.

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 57 C.proc.civ., coroborat cu art. 41 şi art. 43 C.civ.

[3] A se vedea art. 56 C.proc.civ., coroborat cu art. 205 şi art. 209 C.civ.

În schimb, din interpretarea *„per a contrario"* a acestor dispoziţii ale Codului civil, statul şi unităţile administrativ-teritoriale au calitate procesuală pasivă în aceste litigii în cazul în care emitenţii actelor administrative nelegale cauzatoare de prejudicii nu au personalitate juridică. Astfel, un exemplu elocvent în acest sens îl reprezintă acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat printr-un act administrativ nelegal (refuz nejustificat) al primarului sau al consiliului local care nu are personalitate juridică, aceste autorităţi publice locale fiind organe de conducere ale unităţii administrativ-teritoriale în calitatea sa de persoană juridică de drept public. În acest sens, art. 96 alin. (1) C.admin. prevede că numai unităţile administrativ-teritoriale (comunele, oraşele şi judeţele) au personalitate juridică, nu şi organele lor de conducere (consiliile locale şi primarii) şi, prin urmare, calitatea de pârât în litigiile la care ne referim o au unităţile administrativ-teritoriale, care dispun de capacitate juridică deplină (inclusiv procesuală – *n.n.*).

Statul şi unităţile administrativ-teritoriale sunt reprezentate în instanţă de organele lor, abilitate de lege. Astfel, art. 223 alin. (1) C.civ. prevede că „în raporturile civile în care se prezintă nemijlocit, în nume propriu, ca titular de drepturi şi obligaţii, statul participă prin Ministerul Finanţelor Publice, afară de cazul în care legea stabileşte un alt organ în acest sens", iar art. 155 alin. (1), pct. 1 C.proc.civ. dispune că statul va fi citat în procesul civil prin Ministerul Finanţelor Publice sau alte organe anume desemnate în acest scop de lege, la sediul acestora.

Comunele, oraşele şi judeţele participă la judecată în astfel de litigii prin primar, respectiv preşedintele consiliului judeţean care reprezintă unităţile administrativ-teritoriale în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum şi în justiţie [art. 155 (1) pct. 2 C.proc.civ. coroborat cu art. 109 alin. (1) C.admin.].

Chiar dacă acţiunea în despăgubiri este, de regulă, legată de acţiunea principală în anularea actului administrativ ilegal sau a refuzului nejustificat, cele două acţiuni judecătoreşti trebuie privite distinct sub aspectul părţilor implicate în aceste litigii.

Astfel, în acţiunile de contencios administrativ au calitate procesuală pasivă autorităţile publice emitente a actelor atacate, indiferent că acestea au sau nu personalitate juridică civilă[1]. Esenţial sub acest aspect este faptul că aceste autorităţi publice dispun de capacitate administrativă, adică de capacitatea acestora de a participa ca subiecte independente în raporturi de drept administrativ[2], *inclusiv în litigiile generate de aceste raporturi juridice* (*s.n.*). În astfel de litigii au calitate procesuală pasivă autorităţile administrative care dispun de capacitate juridică administrativă, chiar dacă nu dispun de capacitate juridică civilă.

Capacitatea juridică administrativă, ca şi alte instituţii sau noţiuni ale dreptului administrativ, nu se bucură de o reglementare legală expresă, aşa cum este cazul capacităţii juridice civile reglementate de Codul civil (Titlul II, cap. I, secţiunea I şi II). Această omisiune legislativă nu trebuie să ne ducă la concluzia greşită a lipsei

---

[1] În acest sens, a se vedea şi *E. Popa*, Marile instituţii ale dreptului administrativ, Ed. Sophia, Arad, 2002, p. 274. În sensul că în aceste litigii calitatea procesuală pasivă ar aparţine unităţilor administrativ-teritoriale, a se vedea *M. Nicolae*, Discuţii privind calitatea şi reprezentarea procesuală a unităţilor administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 94-95.

[2] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 35.

capacității juridice administrative a autorităților publice care, fiind învestite cu atribuții de organizare a executării și de executare în concret a legii au, în mod implicit, capacitate administrativă.

În doctrină s-a arătat că noțiunea de capacitate administrativă nu trebuie confundată cu cea de competență însă „putem cunoaște dacă o formațiune colectivă are sau nu calitatea de subiect al raporturilor de drept administrativ, numai cercetând competența sa legală[1]. Or, este evident că orice autoritate publică este parte în raporturile de drept administrativ născute din propriile acte de autoritate adoptate (emise) ca urmare a exercitării atribuțiilor sale. Altfel, autoritățile publice ar fi organisme inerte, lipsite de viață, iar înființarea lor ar fi lipsită de rațiune.

Dacă însă juxtapunem acțiunii în anularea unui act al autorității publice locale o cerere în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat prin actul atacat, se impune chemarea în judecată, alături de autoritatea publică emitentă a actului ilegal (refuzului nejustificat), și a unității administrativ-teritoriale care, în calitatea sa de persoană juridică, răspunde patrimonial, în conformitate cu art. 219 alin. (1)[2] C.civ., pentru actele organului său de conducere.

În fine, potrivit art. 219 alin. (2) C.civ.[3] și art. 16 alin. (1)[4] din Legea nr. 554/2004, poate avea calitate procesuală pasivă în astfel de litigii și persoana fizică care a elaborat, a emis sau a încheiat actul sau care se face vinovată de refuzul rezolvării cererii reclamantului referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.

Potrivit acestor dispoziții legale, funcționarii publici pot răspunde patrimonial față de particulari numai pentru prejudiciile cauzate printr-un act ilegal sau refuz nejustificat de rezolvare a cererilor acestora, de care se fac vinovați, nu și pentru prejudiciile cauzate prin acte legale ale organelor administrative a căror reparare este în sarcina exclusivă a autorului actului, adică a autorității (instituției) publice emitente[5].

Funcționarii publici pot avea calitate procesuală pasivă numai în acțiunile în despăgubiri, nu și în acțiunile în anularea actelor administrative ilegale sau în obligarea la emiterea unor asemenea acte sau înscrisuri, întrucât aceste persoane fizice, cu această calitate specială, nu dispun de capacitate administrativă, asemeni autorității publice din care fac parte. Astfel, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede

---

[1] Idem, p. 36.

[2] Acest text de lege prevede că „faptele licite sau ilicite săvârșite de organele persoanei juridice obligă însăși persoana juridică, însă numai dacă ele au legătură cu atribuțiile sau cu scopul funcțiilor încredințate".

[3] Astfel, acest text legal prevede că „faptele ilicite atrag și răspunderea personală și solidară a celor care le-au săvârșit, atât față de persoana juridică, cât și față de terți".

[4] Acest text de lege are următorul conținut: „Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege pot fi formulate și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică pârâtă".

[5] Considerăm însă că, într-o asemenea situație, nu mai suntem în prezența unei acțiuni în despăgubiri, reglementată de normele dreptului administrativ, ci a unei acțiuni în pretenții, de drept comun, avându-și izvorul într-un fapt ilicit, temeiul său legal constituindu-l art. 1349 C.civ. privind răspunderea delictuală.

posibilitatea reclamantului de a chema în judecată, alături de autoritatea publică, şi pe funcţionarul public care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ilegal sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, numai dacă se solicită despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin actul ilegal sau pentru întârziere în soluţionarea cererii reclamantului. Deci, reclamantul va putea chema în judecată pe funcţionarii publici numai în acţiunea în despăgubiri formulată, fie o dată cu acţiunea principală în contencios administrativ, fie separat.

În cazul în care acţiunea în despăgubiri se admite, funcţionarul public chemat în judecată va putea fi obligat la plata daunelor, solidar cu autoritatea administrativă [art. 16 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004]. Aşadar, legea reglementează răspunderea solidară a autorităţilor publice şi a funcţionarilor săi, oferind posibilitatea celui prejudiciat în drepturile sau interesele sale legitime, printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat, de a solicita despăgubiri, la alegerea sa, fie autorităţii publice, fie acesteia şi funcţionarului public vinovat de producerea pagubei.

Deci, dispoziţiile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu permit reclamantului să cheme în judecată exclusiv pe funcţionarul public vinovat de elaborarea actului administrativ ilegal sau a refuzului nejustificat, pentru întreaga despăgubire, întrucât prejudiciul creat este consecinţa actelor ilicite ale autorităţilor publice, şi nu ale funcţionarilor publici. Cu alte cuvinte, răspunderea administrativă patrimonială este o răspundere a persoanei juridice de drept public sau, după caz, a statului ori a unităţii administrativ-teritoriale pentru fapta proprie (a organelor sale de conducere).

De altfel, dacă reclamantul ar chema în judecată numai pe funcţionarul public, el ar avea o sarcină procesuală mult mai dificilă, întrucât ar trebui să facă dovada culpei exclusive a pârâtului în producerea prejudiciului, ceea ce, în realitate, este aproape imposibil. Aşa cum am arătat, prejudiciul este urmarea actului ilegal sau a refuzului nejustificat al autorităţii publice, deci nu al funcţionarilor săi, ceea ce înseamnă că este exclusă ideea lipsei culpei autorităţii publice în producerea prejudiciului. Este posibil însă ca şi funcţionarii publici să contribuie, într-o anumită măsură, la producerea unor pagube particularilor şi, deci, să aibă o anumită culpă la emiterea unui act juridic sau a unui refuz nejustificat, cauzator de prejudiciu, însă acesta este opera autorităţii publice însăşi, nu a funcţionarilor săi.

Şi răspunderea funcţionarului public este o răspundere pentru fapta proprie, însă aceasta nu îi conferă o poziţie procesuală independentă în acţiunea în despăgubiri, ci numai alături de persoana juridică reprezentată de organele sale de conducere. Astfel, de exemplu, e posibil ca un act administrativ ilegal să fi fost emis pe baza unor acte pregătitoare nelegale întocmite de un funcţionar public ori ca prejudiciul să fie urmarea unei aplicări defectuoase de către acesta a unui act administrativ, însă, şi în aceste cazuri, funcţionarul public va putea răspunde patrimonial pentru faptele sale ilicite, numai împreună cu persoana juridică responsabilă pentru prejudiciul cauzat reclamantului prin actul nelegal sau refuzul nejustificat.

În fine, potrivit art. 16 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, poate avea calitate procesuală în litigiile privind răspunderea administrativ-patrimonială şi funcţionarul public ierarhic superior celui chemat în judecată. Astfel, acest text de lege prevede că „funcţionarul public acţionat în justiţie poate chema în garanţie pe superiorul său

ierarhic de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul" (dedus judecăţii – *n.n.*).

Dacă funcţionarul public a fost chemat în judecată alături de autoritatea publică şi s-a constatat nevinovăţia lui în producerea prejudiciului, care s-a datorat în exclusivitate culpei superiorului său ierarhic, chemat în garanţie, sau a autorităţii publice (organelor sale de conducere), funcţionarul public nu mai poate fi obligat ulterior la plata despăgubirilor faţă de autoritatea publică, într-o eventuală acţiune în regres.

Dacă funcţionarul public nu a fost chemat în judecată de către cel prejudiciat, acesta din urmă optând pentru obligarea autorităţii publice la plata întregii despăgubiri, funcţionarul public se va putea apăra împotriva regresului autorităţii publice, dovedind existenţa faptei ilicite a superiorului său ierarhic sau a organelor de conducere ale autorităţii publice. De exemplu, secretarul unităţii administrativ-teritoriale se poate apăra, invocând avizul său nefavorabil în ce priveşte emiterea unei dispoziţii a primarului, întrucât a considerat-o nelegală, dar, cu toate acestea, dispoziţia a fost emisă şi a produs un prejudiciu unui particular.

Funcţionarii publici pot fi chemaţi în judecată alături de autoritatea publică, indiferent de faptul că acţiunea în despăgubiri se promovează odată cu acţiunea principală sau se introduce separat, ulterior anulării actului administrativ ilegal sau a refuzului nejustificat al autorităţii publice.

În ambele cazuri, dacă sunt îndeplinite condiţiile răspunderii patrimoniale, instanţa va obliga la plata de despăgubiri emitentul actului, dacă are personalitate juridică sau, în caz contrar, statul ori unitatea administrativ-teritorială şi, dacă se va reţine şi o culpă a funcţionarului public chemat în judecată sau a celui chemat în garanţie, va dispune şi obligarea persoanei în cauză la plata despăgubirilor acordate reclamantului, în solidar cu autoritatea publică pârâtă.

În cazul admiterii acţiunii în răspundere solidară, recuperarea efectivă a prejudiciului se poate face, în baza hotărârii judecătoreşti definitive, de la oricare dintre pârâţii obligaţi la plata despăgubirilor (autoritatea publică sau funcţionarul public), la alegerea reclamantului.

În cazul în care autoritatea publică a plătit întreaga datorie, se naşte dreptul acesteia la acţiunea în regres împotriva celuilalt debitor (funcţionarului public) pentru recuperarea părţii din suma plătită în locul acestuia. Temeiul legal al acestei acţiuni îl constituie art. 1384 alin. (1) C.civ. care prevede că „cel care răspunde pentru fapta altuia se poate întoarce împotriva aceluia care a cauzat prejudiciul, cu excepţia cazului în care acesta din urmă nu este răspunzător pentru prejudiciul cauzat". Acest text de lege trebuie coroborat cu art. 1456 alin. (1) din acelaşi cod civil care dispune că „debitorul solidar care a executat obligaţia nu poate cere codebitorilor săi decât partea din datorie ce revine fiecăruia dintre ei, chiar dacă se subrogă în drepturile creditorului". De asemenea, acest din urmă text de lege prevede, în alin. (2), că „părţile ce revin codebitorilor solidari sunt prezumate ca fiind egale, dacă din convenţie, lege sau din împrejurări nu rezultă contrariul" [1].

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *C. Stătescu, C. Bîrsan*, Drept civil. Teoria generală a obligaţiilor, Ed. All Beck, Bucureşti, 1997, p. 371.

De asemenea, potrivit art. 220[1] C.civ. coroborat cu art. 221[2] din acelaşi Cod civil, persoanele juridice de drept public ori, după caz, statul sau unităţile administrativ-teritoriale au dreptul la acţiune în despăgubiri împotriva organelor lor de conducere pentru suportarea prejudiciilor cauzate terţilor prin actele şi faptele lor ilicite.

Secţiunea a 3-a. Condiţiile răspunderii administrative patrimoniale

Pentru angajarea răspunderii administrative patrimoniale trebuie întrunite următoarele condiţii[3]:

- existenţa unui act administrativ de autoritate ilegal sau a unui refuz nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept subiectiv recunoscut de lege sau la un interes legitim;
- existenţa unui prejudiciu;
- existenţa raportului de cauzalitate între actul administrativ (refuzul nejustificat) şi prejudiciul produs;
- existenţa culpei autorităţii administrative.

A. Faptul generator de prejudiciu îl poate constitui actul administrativ ilegal sau refuzul nejustificat al unei autorităţi publice de a rezolva cererea reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său. Acest element al răspunderii patrimoniale, ca noţiune de drept substanţial, reprezintă (în plan procesual) şi o condiţie de admisibilitate a acţiunii în despăgubiri.

---

[1] Acest articol de lege intitulat „Răspunderea membrilor organelor persoanei juridice" are următorul conţinut:

(1) Acţiunea în răspundere împotriva administratorilor, cenzorilor, directorilor şi a altor persoane care au acţionat în calitate de membri ai organelor persoanei juridice, pentru prejudiciile cauzate persoanei juridice de către aceştia prin încălcarea îndatoririlor stabilite în sarcina lor, aparţine, în numele persoanei juridice, organului de conducere competent, care va decide cu majoritatea cerută de lege, iar în lipsă, cu majoritatea cerută de prevederile statutare.

(2) Hotărârea poate fi luată chiar dacă problema răspunderii persoanelor prevăzute la alin. (1) nu figurează pe ordinea de zi.

(3) Organul de conducere competent desemnează cu aceeaşi majoritate persoana însărcinată să exercite acţiunea în justiţie.

(4) Dacă s-a hotărât introducerea acţiunii în răspundere împotriva administratorilor, mandatul acestora încetează de drept şi organul de conducere competent va proceda la înlocuirea lor.

(5) În cazul în care acţiunea se introduce împotriva directorilor angajaţi în baza unui alt contract decât a unui contract individual de muncă, aceştia sunt suspendaţi de drept din funcţie până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti.

[2] Acest text de lege intitulat „Răspunderea persoanelor juridice de drept public" are următorul conţinut:

„Dacă prin lege nu se dispune altfel, persoanele juridice de drept public sunt obligate pentru faptele licite sau ilicite ale organele lor, în aceleaşi condiţii ca persoanele juridice de drept privat".

[3] În legătură cu aceste condiţii, a se vedea pentru detalii, şi *A.A. Trăilescu*, Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale, op. cit., p. 35 şi urm.

Legea nr. 554/2004 nu condiţionează admisibilitatea acţiunii în despăgubiri de caracterul ilegal al actului administrativ cauzator de prejudiciu, însă acest caracter al său rezultă din ansamblul legii care sancţionează administraţia publică pentru acţiunile sale ilicite. De altfel, acţiunea în despăgubiri, fiind o acţiune accesorie acţiunii în anularea actului administrativ atacat, poate fi admisă numai în cazul admiterii acţiunii (principale) în anularea actului ilegal.

Altfel, dacă acţiunea în anulare a fost respinsă de către instanţa de contencios administrativ, întrucât actul administrativ este legal sau exceptat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ (fiind, de exemplu, emis în circumstanţe excepţionale), dar prin executarea defectuoasă a acestuia s-a cauzat un prejudiciu unei persoane fizice sau juridice, acest prejudiciu trebuie reparat de către administraţia publică, potrivit dispoziţiilor dreptului comun[1] care reglementează răpunerea civilă delictuală (art. 1349 C.civ.). Această soluţie se impune în mod logic, întrucât într-un stat de drept trebuie să existe un just echilibru între satisfacerea intereselor generale şi imperativul apărării drepturilor şi intereselor legitime ale particularilor.

B. Pentru a constitui condiţie a răspunderii patrimoniale a administraţiei publice, prejudiciul trebuie să fie cert, adică să fie născut şi actual.

Prejudiciul viitor poate fi luat în considerare dacă realizarea sa apare ca inevitabilă. Nu poate fi însă avut în vedere la stabilirea răspunderii patrimoniale a administraţiei publice un prejudiciu eventual, care este lipsit de certitudine.

Prin actul administrativ sau refuzul nejustificat, administraţia publică poate produce atât pagube materiale, cât şi pagube morale, legea prevăzând expres că, în cazul admiterii cererii, instanţa va hotărî atât asupra daunelor materiale, cât şi asupra daunelor morale [art. 18 alin. (4) lit. e) din Legea nr. 554/2004].

C. Legătura de cauzalitate între actul administrativ şi prejudiciu trebuie să fie directă, adică prejudiciul să nu fie rezultatul faptei unui terţ.

Dacă paguba este rezultatul faptelor concurente ale administraţiei şi ale unei terţe persoane , fiecare va răspunde în funcţie de contribuţia sa.

De asemenea, dacă prejudiciul este imputabil faptei particularului reclamant, care l-a făcut inevitabil sau l-a agravat, administraţia este exonerată total sau parţial de răspundere, după caz. Astfel, potrivit art. 1371 alin. (1) C.civ., „în cazul în care victima a contribuit cu intenţie sau din culpă la cauzarea ori la mărirea prejudiciului sau nu le-a evitat, în tot sau în parte, deşi putea să o facă, cel chemat să răspundă va fi ţinut numai pentru partea de prejudiciu pe care a pricinuit-o".

Astfel, de exemplu, dacă actul administrativ ilegal, care a cauzat un prejudiciu reclamantului, a fost emis ca urmare a manoperelor frauduloase ale acestuia, autoritatea publică nu va răspunde pentru prejudiciul produs.

O altă cauză generatoare de prejudicii, neimputabilă administraţiei publice, o reprezintă forţa majoră[2]. Astfel, în anumite împrejurări excepţionale de natura forţei

---

[1] A se vedea, în acest sens, *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, op. cit., p. 218.

[2] Forţa majoră reprezintă un eveniment exterior, imprevizibil şi inevitabil care înlătură caracterul culpabil al faptei producătoare de prejudicii.

majore poate deveni inevitabilă emiterea unor acte administrative pentru salvarea interesului public, care, deşi produc prejudicii unor particulari, nu vor fi anulate de către instanţa de contencios administrativ, dacă nu există motive de nulitate a acestor acte. În aceste condiţii, o eventuală acţiune în despăgubiri pe calea contenciosului administrativ este inadmisibilă întrucât nu există un act administrativ ilegal şi nici legătura de cauzalitate între un asemenea act şi prejudiciul produs reclamantului.

În doctrina dreptului administrativ s-a susţinut că trebuie făcută distincţie între forţa majoră şi cazul fortuit[1] (exemplul clasic constituindu-l accidentul mecanic). Astfel, cazul fortuit, spre deosebire de forţa majoră, nu înlătură răspunderea când aceasta este fondată pe ideea de risc[2], ca, de exemplu, în cazul aprobării unor activităţi sau operaţiuni periculoase (implozia unei clădiri, focul de artificii etc.).

D. În principiu, răspunderea patrimonială a administraţiei publice este o răspundere bazată pe culpă. Cu toate acestea, Legea nr. 554/2004 nu cere reclamantului să dovedească culpa autorităţii publice, aceasta fiind prezumată.

Prezumţia culpei autorităţii publice rezultă din ilegalitatea actului administrativ anulat sau, după caz, din caracterul nejustificat (al refuzului rezolvării unei cereri privitoare la un drept subiectiv sau interes legitim), constatate de către instanţa de contencios administrativ. Astfel, odată ce actul administrativ cauzator de prejudiciu a fost anulat ori, după caz, caracterul nejustificat al refuzului autorităţii publice a fost constatat, în mod definitiv, de către instanţa judecătorească, prezumţia de culpă a autorităţii publice pârâte devine absolută. Aşadar, această prezumţie de culpă a autorităţii publice nu poate fi răsturnată într-o acţiune în despăgubiri separată (ulterioară anulării actului administrativ cauzator de prejudiciu sau constatării caracterului nejustificat al refuzului acesteia de rezolvare a cererii reclamantului), întrucât nelegalitatea actului administrativ şi, respectiv, caracterul nejustificat al refuzului autorităţii publice pârâte nu mai pot fi contestate în cadrul acţiunii în despăgubiri, opunându-se puterea lucrului judecat.

Culpa administraţiei publice constă în îndeplinirea defectuoasă a prerogativelor sale de putere publică, având ca urmare producerea de pagube particularilor prin încălcarea sau nerecunoaşterea drepturilor sau intereselor legitime ale acestora.

Mai este de precizat faptul că, deşi prejudicierea particularilor prin adoptarea (emiterea) sau încheierea de acte administrative ilegale are loc, de regulă, prin punerea în executare a acestor acte, prin intermediul unor operaţiuni tehnico-materiale, cauza prejudiciului o constituie însuşi actul administrativ ilegal pus în executare, şi nu un fapt material-juridic.

În concluzie, acţiunea în despăgubiri pentru repararea prejudiciului prin actele administrative nelegale este supusă cu preponderenţă regimului juridic stabilit de Legea nr. 554/204 şi, numai, în subsidiar, regimului de drept comun.

În mod excepţional, răspunderea patrimonială a administraţiei publice pentru prejudiciile cauzate prin actele sale ilegale are caracter obiectiv. Răspunderea fără

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 267.
[2] Ibidem.

culpă a administraţiei publice se bazează, în primul rând, pe ideea de risc pe care aceasta şi-l asumă prin crearea şi asigurarea funcţionării serviciilor publice[1].

Astfel, de exemplu, în doctrină[2] s-a arătat că are caracter obiectiv răspunderea pentru unele activităţi sau tehnici periculoase ale administraţiei publice ca, de exemplu, distrugerea, prin incendierea unui imobil al său insalubru, a altor imobile vecine ca urmare a extinderii incendiului la acestea;

De asemenea, s-a arătat că există şi cazuri de răspundere fără culpă a administraţiei publice care nu se bazează pe ideea de risc, ci pe ideea egalităţii tuturor în faţa sarcinilor publice[3]. Astfel, în materie de lucrări publice, administraţia răspunde pentru deprecierea unui imobil ca urmare a construirii în imediata apropiere a unei autostrăzi, când sunt depăşite inconvenientele obişnuite de vecinătate.

Tot astfel, administraţia publică răspunde pentru măsurile de ordin economic şi social impuse unei întreprinderi private din motive de interes general ca, de exemplu, refuzul autorizării unei anumite activităţi pentru evitarea unor tulburări sociale.

În fine, neexecutarea unor hotărâri judecătoreşti justificată de faptul că executarea riscă să antreneze dezordine gravă ca, de exemplu, evacuarea greviştilor care ocupă o uzină sau chiar a unor locatari, poate atrage răspunderea patrimonială a administraţiei publice faţă de un particular.

Mai adăugăm la aceste cazuri şi măsurile urgente luate de administraţia publică în împrejurări excepţionale pentru apărarea interesului public ca, de exemplu, starea de asediu, starea de urgenţă, calamităţi naturale.

În aceste cazuri suntem în prezenţa unor măsuri neculpabile, cu caracter excepţional, ale administraţiei publice, cerute de interesul general care, dacă prejudiciază un particular, dau dreptul acestuia la reparaţii din partea administraţiei. Cu alte cuvinte, chiar dacă interesul public este predominant, trebuie asigurat un just echilibru între acest interes şi necesitatea protejării drepturilor şi intereselor private care reprezintă un imperativ major al statului de drept.

În situaţia în care autorităţile publice adoptă, în condiţiile legii, acte administrative pentru satisfacerea interesului public, iar, prin acestea, se cauzează prejudicii particularilor, răspunderea patrimonială a autorităţilor publice emitente sau, după caz, a statului ori a unităţilor administrativ-teritoriale faţă de cei prejudiciaţi poate fi angajată potrivit dreptului comun, nu în baza Legii nr. 554/2004 care reglementează exclusiv răspunderea administrativ-patrimonială pentru prejudiciile cauzate prin actele administrative ilegale sau prin refuzul nejustificat al autorităţilor publice.

Cu alte cuvinte, aşa cum am mai arătat, pentru pagubele produse prin acte administrative legale sau sustrase controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ ori printr-un fapt juridic (altul decât actul administrativ) al administraţiei publice, răspunderea sa patrimonială operează potrivit regulilor de drept civil (art. 1349 C.civ.). În opinia noastră, acesta trebuie să fie temeiul răspunderii patrimoniale a administraţiei publice şi în cazul producerii unor pagube particularilor printr-un act administrativ inexistent, întrucât o astfel de acţiune a administraţiei echivalează cu o simplă faptă ilicită.

---

[1] A se vedea, pe larg, *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 272-273.

[2] Idem, p. 273-274.

[3] Ibidem.

Secţiunea a 4-a. Tipuri speciale de acţiune în despăgubiri

În afara acțiunii în despăgubiri tipice promovate odată cu acțiunea principală în contencios administrativ, există și unele tipuri speciale de acţiune în despăgubiri care au o individualitate proprie și anumite particularități. Dintre acestea, ne vom referi la următoarele:

1. Acţiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate particularilor prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe ale Guvernului, declarate neconstituţionale.

Această acţiune este reglementată, în esenţă, în art. 126 alin. (6) partea finală din Constituţie şi art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Textul constituţional invocat reglementează de principiu această acţiune judecătorească, prevăzând că instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sa, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.

În aplicarea acestor dispoziţii constituţionale, Legea nr. 554/2004 prevede, în art. 9, care sunt situaţiile în care poate fi promovată o asemenea acţiune în despăgubiri, şi anume:

a) Prima situaţie este aceea în care o persoană se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim al său prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe a căror constituţionalitate o contestă[1].

În acest caz, persoana vătămată poate introduce acţiunea în despăgubiri la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate a ordonanţei sau dispoziţiilor din ordonanţa respectivă. Instanţa de judecată, dacă va aprecia că sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art. 29 alin. (1)[2] şi (3)[3] din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată[4] privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, va sesiza, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond.

După pronunţarea Curţii Constituţionale, instanţa de contencios administrativ va repune cauza pe rol şi o va soluţiona pe fond, dacă excepţia de neconstituţionalitate a fost admisă sau o va respinge ca inadmisibilă, dacă excepţia a fost respinsă, constatându-se constituţionalitatea ordonanţei sau a dispoziţiilor acesteia contestate de către reclamant.

b) A doua situaţie este aceea în care o persoană se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim al său printr-o ordonanţă sau dispoziţii dintr-o ordonanţă

---

[1] Art. 9 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[2] Acest text de lege are următorul conţinut: „Curtea Constituţională decide asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial privind neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare, care are legătură cu soluţionarea cauzei în orice fază a litigiului şi oricare ar fi obiectul acestuia".

[3] Conţinutul acestui text de lege este următorul: „Nu pot face obiectul excepţiei prevederile constatate ca fiind neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale".

[4] M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

declarată neconstituțională ca urmare a admiterii de către Curtea Constituțională a unei excepții de neconstituționalitate invocate într-o altă cauză[1].

În acest caz, acțiunea în despăgubiri se introduce direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de 1 an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Potrivit art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, pe lângă acțiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, reclamantul mai poate solicita: anularea actelor administrative emise în baza ordonanței declarate neconstituționale, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Chiar dacă, potrivit acestui text de lege, acțiunea reclamantului poate avea un obiect complex, cererea de despăgubiri reprezintă o acțiune de sine stătătoare, nefiind condiționată de o altă cerere în contenciosul administrativ privind anularea unui act administrativ, având, deci, statutul de acțiune principală. Cu alte cuvinte, admisibilitatea acțiunii în despăgubiri nu depinde de promovarea sau soluționarea altei cereri a reclamantului, ci doar de modul de soluționare a excepției de neconstituționalitate de către Curtea Constituțională.

În cele două ipoteze de răspundere administrativ-patrimonială, admisibilitatea acțiunii în despăgubiri nu este condiționată nici de îndeplinirea procedurii administrative prealabile[2].

2. Acțiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative de autoritate ori prin operațiuni administrative emise în legătură cu încheierea sau modificarea unor contracte administrative.

Potrivit legislației speciale, această acțiune în despăgubiri are următoarele două variante:

a) Acțiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate ofertanților (operatori economici) de o autoritate contractantă prin acte sau operațiuni tehnico-materiale în procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice.

Această acțiune își are temeiul legal în art. 53 alin. (5) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor care prevede că „despăgubirile pentru prejudiciul cauzat, printr-un act al autorității contractante emis cu încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale sau concesiunilor ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire, se pot acorda numai după anularea actului respectiv ori, după caz, după luarea oricăror altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă".

Din examinarea acestor prevederi legale reiese că, dacă s-a cauzat un prejudiciu ofertanților (participanților) la procedura atribuirii contractului de achiziții publice, prin actele sau operațiunile administrative emise de autoritatea contractantă în cadrul

---

[1] Art. 9 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[2] A se vedea, în acest sens, art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

acestei proceduri, repararea prejudiciului are loc pe calea unei acţiuni în despăgubiri care are statutul unei acţiuni distincte, dar accesorie în raport cu acţiunea în anularea acestor acte (operaţiuni) administrative nelegale.

Nici în acest caz, acţiunea în despăgubiri nu este condiţionată de îndeplinirea unei proceduri administrative prealabile [art. 53 alin. (7) din Legea nr. 101/2016].

b) Acţiunea în despăgubiri a concesionarului prejudiciat de către concedent, ca urmare a modificării unilaterale a părţii reglementare a contractului de concesiune a unui bun public, din motive excepţionale legate de interesul naţional sau local, după caz.

Această acţiune îşi are izvorul în art. 326 alin. (8) C.admin., potrivit căruia, în acest caz, concesionarul are dreptul să primească, fără întârziere, o justă despăgubire.

Obiectul exclusiv al acestei acţiuni îl constituie acordarea de despăgubiri de către concedent, ca urmare a emiterii de către acesta, în temeiul art. 326 alin. (6) C.admin., a unui act de autoritate prin care a modificat unilateral partea reglementară a contractului de concesiune sporind astfel sarcinile executării contractului de către concesionar.

Această acţiune în despăgubiri este o acţiune de sine stătătoare, neavând ca obiect anularea actului de autoritate privind modificarea contractului de concesiune, ci indemnizarea[1] sa pentru costurile suplimentare cauzate de actul de modificare unilaterală a contractului. Acest act nu poate fi privit ca un act adiţional la contractul iniţial, întrucât şi contractele administrative, din categoria cărora face parte şi contractul de concesiune, se încheie prin acordul părţilor. Aşa fiind, actul de modificare unilaterală a contractului de concesiune are statutul unui act distinct (detaşabil) de contractul de concesiune.

În concluzie, această acţiune în despăgubiri este o acţiune de sine stătătoare, iar îndeplinirea de către reclamant a procedurii administrative prealabile sesizării instanţei de contencios administrativ nu reprezintă o condiţie de admisibilitate a ei, întrucât acţiunea nu vizează anularea actului de autoritate privind modificarea contractului de concesiune, ci doar indemnizarea concesionarului prejudiciat prin acest act.

De altfel, această acţiune în despăgubiri nu se încadrează în niciuna din acţiunile pentru a căror admisibilitate Legea nr. 554/2004 cere îndeplinirea procedurii administrative prealabile[2], ci, dimpotrivă, art. 326 alin. (8) C.admin. prevede dreptul

---

[1] De altfel, această acţiune în indemnizare este singura modalitate juridică recomandabilă concesionarului, în cazul modificării unilaterale a părţii reglementare a contractului de concesiune, întrucât, pe de-o parte, dispoziţiile art. 326 alin. (9), C.admin. nu-i permit acestuia să nu-şi execute obligaţiile contractuale, nici în caz de dezacord asupra cuantumului despăgubirii pentru prejudiciul cauzat de către concedent, iar, pe de altă parte, autoritatea publică beneficiază, în asemenea situaţii (fiind vorba de motive excepţionale de interes public), de o marjă foarte largă de apreciere în emiterea actului de modificare unilaterală a contractului, ceea ce-i conferă acesteia un grad mare de invulnerabilitate într-o eventuală acţiune în anulare promovată de concesionarul prejudiciat.

[2] Acţiunile în legătură cu contractele administrative în care este necesară plângerea prealabilă sunt prevăzute de art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 care are următorul conţinut:

„Plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

concesionarului la justă despăgubire, fără întârziere, ceea ce înseamnă că, odată cu modificarea contractului, concedentul trebuie să îi ofere concesionarului şi compensaţia necesară pentru restabilirea echilibrului financiar[1] al contractului. În acest sens, alin. (6) al art. 326 C.admin. prevede că modificarea unilaterală a contractului de concesiune de bunuri publice de către concedent se face cu notificarea prealabilă a concesionarului, iar în alin. (8) al acestui text normativ se menţionează că particularul concesionar, în cazul în care îi este adus un prejudiciu prin această măsură unilaterală a concedentului, are dreptul la o justă despăgubire, fără întârziere. Cu alte cuvinte, din coroborarea acestor prevederi ale Codului administrativ rezultă că în acest caz special de modificare unilaterală a contractului de concesiune de bunuri publice, obligaţia declanşării procedurii concilierii directe aparţine autorităţii publice, care trebuie să-şi îndeplinească această obligaţie anterior sau concomitent cu luarea măsurii de modificare a contractului. Or, dacă o asemenea procedură nu este îndeplinită de către autoritatea publică sau părţile nu se înţeleg cu privire la cuantumul despăgubirii, concesionarul va putea sesiza direct (în acest scop) instanţa de contencios administrativ, în acest caz fiind aplicabile prevederile speciale ale art. 326 alin. (9) C.admin. De altfel, neîndeplinirea de către concedent a procedurii prealabile modificării unilaterale a contractului de concesiune sau eşecul acestei concilieri echivalează cu un refuz tacit sau expres al autorităţii publice de a recunoaşte un drept al concesionarului care, şi în condiţiile Legii nr. 554/2004, poate fi atacat la instanţa de contencios administrativ fără îndeplinirea vreunei proceduri administrative prealabile.

3. Acţiunea specială în despăgubiri pentru repararea prejudiciului cauzat reclamantului prin neexecutarea sau executarea cu întârziere de către autorităţile publice a hotărârilor instanţei de contencios administrativ prin care au fost obligate să încheie, să înlocuiască, să modifice un act administrativ, să emită un asemenea act sau alt înscris ori să efectueze o anumită operaţiune administrativă.

Temeiul legal al acestei acţiuni îl reprezintă art. 24 din Legea nr. 554/2004, potrivit căruia în cazul în care autoritatea publică pârâtă nu pune în executare o asemenea hotărârea judecătorească în termenul menţionat în cuprinsul ei ori, în lipsa unei asemenea menţiuni, în termen de 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, conducătorul autorităţii publice poate fi obligat la plata de penalităţi pentru întârziere şi despăgubiri, dacă este cazul, în favoarea reclamantului.

Această acţiune în despăgubiri se depune la instanţa de contencios administrativ care a soluţionat fondul cauzei, fără a fi necesară procedura administrativă prealabilă, în termenul de 3 ani (de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti) prevăzut de art. 706 alin. (1) C.proc.civ. referitor la prescripţia dreptului de a cere executarea silită. În caz contrar, acţiunea în despăgubiri pentru neexecutarea hotărârii judecătoreşti va fi prescrisă.

---

b) de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului".

[1] Astfel, potrivit art. 324 alin. (3) C.admin., raporturile contractuale dintre concedent şi concesionar se bazează pe principiul echilibrului financiar al contractului între drepturile care îi sunt acordate concesionarului şi obligaţiile care-i sunt impuse.

4. Acţiunea în despăgubiri separată, ulterioară acţiunii în anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu, promovată în temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este o acţiune accesorie acţiunii principale, nu o acţiune de sine stătătoare, chiar dacă admisibilitatea ei nu este condiţionată de procedura administrativă prealabilă[1].

Potrivit textului de lege enunţat, acest tip de acţiune juridică poate fi promovată în situaţia în care persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu, fără a cere în acelaşi timp şi despăgubiri, întrucât nu cunoştea întinderea pagubei la data introducerii acţiunii principale. Termenul de prescripţie în care poate fi introdusă această acţiune este de 1 an şi curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei, indiferent de felul actului administrativ care a cauzat prejudiciul şi care a fost anulat de instanţa de contencios administrativ.

Cu privire la acest tip de acţiune în despăgubiri, ulterioară acţiunii în anularea actului administrativ[2], precizăm, deşi art. 19 din Legea nr. 554/2004 nu prevede, că aceasta poate fi promovată şi în situaţia în care prejudiciul s-a produs pe parcursul judecăţii acţiunii în anulare (nu numai în cazul în care prejudiciul s-a produs anterior introducerii acţiunii, dar întinderea lui nu era cunoscută de către reclamant la data promovării acţiunii principale), prin punerea în executare a actului, care poate avea loc dacă instanţa a respins cererea de suspendare a executării actului sau dacă reclamantul nici nu a formulat o astfel de cerere.

În fine, ar mai fi de adăugat faptul că, deşi Legea nr. 544/2004 nu prevede în mod expres, o asemenea acţiune în despăgubiri poate fi promovată şi în situaţia în care prejudiciul este cauzat de un refuz nejustificat al unei autorităţi publice, ulterior promovării (la instanţa de contencios administrativ) acţiunii împotriva refuzului, sau când întinderea prejudiciului nu îi este cunoscută reclamantului la data promovării acţiunii. Această concluzie rezultă implicit din prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[3] care prevede că reclamantul poate solicita repararea pagubei ce i-a fost cauzată printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri privind recunoaşterea unui drept sau interes legitim.

---

[1] Această concluzie rezultă şi din dispoziţiile art. 19 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora aceste cereri se supun normelor respectivei legi numai în ce priveşte procedura de judecată şi taxele de timbru (excluzându-se, deci, procedura prealabilă).

[2] Considerăm însă, aşa cum am mai arătat, că în cazul în care acţiunea în anulare a fost respinsă de către instanţa de contencios administrativ, constatându-se că actul atacat este legal, acţiunea în despăgubiri este de competenţa instanţei de drept comun şi se judecă potrivit regulilor răspunderii civile delictuale, ea nemaiavând suport în legea specială (Legea nr. 554/2004).

[3] Acest text de lege are următorul conţinut: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât şi public".

În cele mai multe asemenea cazuri, normele de procedură[1] nu-i permit reclamantului să-şi completeze oricând acţiunea principală în contencios administrativ cu o cerere în despăgubiri, singura posibilitate legală pe care o are reclamantul fiind aceea a introducerii unei acţiuni în despăgubiri pe cale separată, evident cu respectarea termenului legal. Dacă reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei la un anumit moment şi există riscul ca acţiunea principală să nu se finalizeze în termenul de un an de la data acestui moment, reclamantul va trebui să promoveze acţiunea în despăgubiri mai înainte de soluţionarea definitivă a acţiunii principale, pentru a nu se prescrie dreptul la acţiunea în despăgubiri. Ulterior, reclamantul va putea solicita, potrivit art. 413 alin. (1) pct. 1^2 C.proc.civ., suspendarea judecăţii acţiunii în despăgubiri până la soluţionarea acţiunii principale, pentru a putea face, astfel, dovada culpei autorităţii publice pârâte în producerea prejudiciului (dovada în acest sens reprezentând-o însăşi hotărârea judecătorească prin care s-a dispus anularea actului administrativ cauzator de prejudiciu).

Sintetizând, reiterăm că, în principiu, acţiunea în despăgubiri se promovează o dată cu acţiunea principală în contenciosul administrativ în termenul de 6 luni prevăzut de art. 11 din Legea nr. 554/2004, iar acţiunea în despăgubiri pe cale separată, promovată ulterior anulării actului administrativ ilegal cauzator de prejudiciu (sau obligării autorităţii publice pârâte la emiterea unui act administrativ sau a altui înscris), trebuie introdusă în termenul de un an prevăzut de art. 19 din aceeaşi lege, care curge de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei pricinuite prin actul administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al autorităţii publice pârâte.

Mai precizăm că dispoziţiile art. 19 alin. (2^1) din Legea nr. 554/2004, care prevăd că termenul de un an se aplică şi contractelor administrative, se referă numai la acţiunea în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin încheierea nelegală a acestor contracte, nu şi la acţiunile având ca obiect executarea obligaţiilor contractuale care

---

[1] Astfel, art. 204 alin. (1) C.proc.civ. (care, potrivit art. 28 din Legea nr. 554/2004, completează normele procedurii speciale a contenciosului administrativ) prevede:

(1) Reclamantul poate să îşi modifice cererea şi să propună noi dovezi, sub sancţiunea decăderii, numai până la primul termen la care acesta este legal citat. În acest caz, instanţa dispune amânarea pricinii şi comunicarea cererii modificate pârâtului, în vederea formulării întâmpinării, care, sub sancţiunea decăderii, va fi depusă cu cel puţin 10 zile înaintea termenului fixat, urmând a fi cercetată de reclamant la dosarul cauzei.

(2) Cu toate acestea, nu se va da termen, ci se vor trece în încheierea de şedinţă declaraţiile verbale făcute în instanţă când:

1. se îndreaptă greşelile materiale din cuprinsul cererii;
2. reclamantul măreşte sau micşorează cuantumul obiectului cererii;
3. se solicită contravaloarea obiectului cererii, pierdut sau pierit în cursul procesului;
4. se înlocuieşte o cerere în constatare printr-o cerere în realizarea dreptului sau invers, atunci când cererea în constatare este admisibilă.

(3) Modificarea cererii de chemare în judecată peste termenul prevăzut la alin. (1) poate avea loc numai cu acordul expres al tuturor părţilor.

[2] Acest text procedural prevede că instanţa poate suspenda judecata când dezlegarea pricinii atârnă, în totul sau în parte, de existenţa sau inexistenţa unui drept care face obiectul unei alte judecăţi.

angajează răspunderea contractuală a părților acestor contracte și care (unele dintre ele) sunt de competența instanțelor de drept comun[1].

De asemenea, precizăm că în cazul acțiunii în despăgubiri de sine stătătoare care este consecința unei ilegalități a administrației publice, dar nu este accesorie acțiunii principale în anularea unui act administrativ sau împotriva unui refuz nejustificat, nu se aplică termenul de un an prevăzut de art. 19 din Legea nr. 554/2004 privind promovarea acțiunii în despăgubiri pe cale separată, ci fie termenul prevăzut în legea specială care o reglementează, fie, în lipsa unei asemenea legi speciale, termenul de prescripție pentru exercitarea dreptului la acțiune prevăzut de dreptul comun.

În ce privește competența instanței în cazul acțiunii în despăgubiri, întemeiată pe dispozițiile Legii nr. 554/2004, precizăm că aceasta se judecă de instanța de contencios administrativ care are competența să judece acțiunea principală (în anularea actului administrativ sau împotriva refuzului nejustificat al administrației publice).

La stabilirea competenței materiale și teritoriale a instanțelor de contencios administrativ trebuie avute în vedere însă și reglementările speciale, cum sunt, de exemplu, cele în materia concesiunilor și achizițiilor publice[2].

În celelalte cazuri, care exced Legii nr. 544/2004, competența soluționării acțiunii în despăgubiri aparține instanței civile, potrivit regulilor de drept comun.

---

[1] Astfel, art. 53 alin. (1[1]) din Legea nr. 101/2016 prevede că „procesele și cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția civilă a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția în care își are sediul social/domiciliul reclamantul". În schimb, art. 330 C.admin. prevede că „soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor legislației privind contenciosul administrativ".

[2] Astfel, de exemplu, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau în circumscripția în care își are sediul social/domiciliul reclamantul, prin completuri specializate în achiziții publice".

Bibliografie selectivă

- *Alexandru I.*, Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007
- *Apostol Tofan D.*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004
- *Baias Fl.-A., Chelaru E., Constantinovici R., Macovei I. (coord.)*, Noul Cod civil, Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012
- *Benoit F.B.*, Le droit administratif français, Paris, Dalloz, 1968
- *Bogasiu G.*, Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, ed. a 3-a revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015
- *Botiş E.*, Contractele administrative. Reflecţiuni pe marginea Afacerii Stewart, Biblioteca Judeţeană Timiş
- *Cătană E.L.*, Contenciosul actelor administrative asimilate, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2019
- *Cătană E.L.*, Drept administrativ, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017
- *Chiriac L.*, Excepţia de nelegalitate, mijloc de verificare a legalităţii unui act administrativ de către instanţa de contencios administrativ, în Dreptul nr. 11/2009
- *Ciobanu V.M.*, Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1992
- *Ciobanu V.M.*, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, Teoria generală, vol. I, Ed. Naţional, Bucureşti, 1997
- *Clipa C.*, Organe şi proceduri administrativ-jurisdicţionale. Introducere în studiul administraţiei publice jurisdicţionalizate, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2012
- *Costin M., Mureşan M., Ursa V.*, Dicţionar de drept civil, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1990
- *Deleanu I.*, Unele consideraţii cu privire la procedura prealabilă în procesul civil, în condiţiile prevăzute de art. 193 alin. (1)-(2) din noul Cod de procedură civilă, în Dreptul nr. 7/2014
- *Dorneanu Păunescu R.L.*, Excepţia de nelegalitate, Ed. Universul Juridic, Bucureşti 2017
- *Dragoş D.C.*, Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005
- *Drăganu T.*, Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc, potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj, 1970
- *Drăganu T.*, Actele de drept administrativ, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959
- *Drăganu T.*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992
- *Drăganu T.*, Liberul acces la justiţie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti 2003
- *Dupuis G., Guédon M.-J., Chrétien P.*, Droit administratif 6 ed. revue, Dalloz, Armand Colin 1999
- *Duţu M.*, Dicţionar de drept privat, ed. a 2-a, Ed. Mondan, Bucureşti, 2002
- *Duţu M.*, Dreptul urbanismului, Ed. Economică, Bucureşti, 1998

- *Fodor M.*, Forța probantă a înscrisurilor autentice, în Dreptul nr. 8/2019
- *Gherghina S.*, Capcanele interpretării sau despre stabilirea competenței materiale a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor în privința calificării contractelor publice. Comentarii la Decizia Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor nr. 824/2019, în Dreptul nr. 8/2019
- *Iorgovan A.*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005
- *Lazăr R.A.*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, Ed. All Beck, București, 2004
- *Lecomte*, Le rachat des concessions, thése, Paris, 1942, apud *J. Rivero, J. Waline*, op. cit.
- *Modoveanu R.A.*, Certificatul de urbanism, în Dreptul nr. 8/2009
- *Muntean A.*, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, București, 2013
- *Neculaescu S.*, Reflecții pe marginea reparării prejudiciului constând în vătămarea intereselor. Observații critice, în Dreptul nr. 11/2019
- *Negulescu P.*, Tratat de drept administrativ, Vol. I. Institutul de arte grafice, Ed. Mârvan, București, 1934
- *Nicolae M.*, Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002
- *Petrescu R.N.*, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009
- *Podaru O.*, Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii, Ed. Hamangiu, București, 2015
- *Podaru O.*, Drept administrativ, Vol. I. Actul administrativ, Repere pentru o teorie altfel, Ed. Hamangiu, București, 2010
- *Pop L.*, Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale, Ed. Lumina Lex, București, 2001
- *Popa E.*, Considerații teoretice și practice cu privire la noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, Ed. Universității „Aurel Vlaicu", Arad
- *Popa E.*, Marile instituții ale dreptului administrativ, Ed. Sophia, Arad, 2002
- *Popescu C.-L.*, Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 3/2004
- *Popescu C.L.*, Jurisdicțiile administrative potrivit dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 5/2004
- *Preda M.*, Drept administrativ. Partea generală, ed. revăzută și actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2000
- *Rarincescu C.G.*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universală „Alcalay & Co", București, 1937
- *Roche J.*, Precis de droit public, Dunod, 1973
- *Santai I.*, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Sibiu, 1992
- *Stătescu C., Bîrsan C.*, Drept civil. Teoria generală a obligațiilor, Ed. All Beck, București, 1997
- *Stoenescu I., Zilberstein S.*, Drept procesual civil, Teoria generală, E.D.P., București, 1983
- *Strihan P.*, Contractele administrative în dreptul român. Contribuții la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, București, 1946

- *Şerban D.D.*, Principiul proporţionalităţii în domeniul achiziţiilor publice, în Dreptul nr. 9/2007
- *Tarhon V.Gh.*, Răspunderea patrimonială a organelor administraţiei de stat şi controlul jurisdicţional al legalităţii actelor administrative, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1967.
- *Teodorescu A.*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1929
- *Toader O.*, Reflecţii privind natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale pentru daunele săvârşite prin actul de putere publică, în Dreptul nr. 2/2020
- *Trăilescu A., A.A. Trăilescu*, Unele controverse în domeniul excepţiei de nelegalitate în lumina Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/2011
- *Trăilescu A.*, Excepţia de ilegalitate în contextul legislaţiei actuale, în Dreptul nr. 4/1998
- *Trăilescu A.*, Momentul încheierii actelor de gestiune ale administraţiei publice locale, în Dreptul nr. 10/1999
- *Trăilescu A.*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006
- *Trăilescu A., Trăilescu A.A.*, Legea contenciosului administrativ, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018
- *Trăilescu A., Trăilescu A.A.*, În legătură cu controlul judecătoresc al actelor emise de autoritățile publice în materia restituirii imobilelor preluate de stat în mod abuziv în perioada 1945-1989, în Dreptul nr. 9/2019
- *Trăilescu A.*, Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ, în Dreptul nr. 12/2001
- *Trăilescu A.A.*, Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale, Ed. C.H. Beck, București, 2013
- *Ţiclea A.*, Reglementarea contravenţiilor, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001
- *Ţiclea Al., Fodor M.*, Consecinţe ale demisie provocate de angajator cu privire la reintegrarea în funcţie, în Dreptul nr. 9/2009
- *Ursuța M.*, Procedura contravenţională, Tomul 2, Ed. Universul Juridic, Bucureşti
- *Vedinaș V.*, Tratat teoretic și practic de drept administrativ, vol. II, Ed. Universul Juridic, București 2018

BCU IASI / BIBLIOTECA UNIVERSITARA

Lucrarea are la bază îmbinarea conceptelor abstracte cu abordarea concretă a problemelor de *Drept administrativ, Partea specială*, astfel încât cel interesat de studiul acestei discipline să poată găsi dezlegarea ştiinţifică la întrebările cu care se confruntă în cercetarea teoretică şi practică.

Urmând aceste obiective, lucrarea are un conţinut ştiinţific riguros şi concentrat, constituind un mijloc facil şi eficient de informare şi documentare. Noţiunile şi instituţiile dreptului administrativ sunt tratate prin prisma legislaţiei, doctrinei şi practicii de specialitate, având la bază ultimele modificări legislative aduse prin *Codul administrativ*.

Ediția 2 aduce ca noutăți includerea celor mai recente actualizări ale legislației vizate, precum și completări utile menite să explice cât mai clar studenților și practicienilor informația prezentată.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preț 63,90 lei
ISBN 978-606-18-1021-5
www.beckshop.ro